Z. CYBICHOWSKI

# POLSKIE PRAWO PAŃSTWOWE

W. I.


EXLIBRIS
GERLACH
W.
G.

# POLSKIE PRAWO PAŃSTWOWE

DR. ZYGMUNT CYBICHOWSKI
PROF. UNIWERSYTETU WARSZAWSKIEGO
CZŁONEK TRYBUNAŁU KOMPETENCYJNEGO



# POLSKIE PRAWO PAŃSTWOWE

NA TLE UWAG Z DZIEDZINY NAUKI O PAŃSTWIE I PORÓWNAWCZEGO PRAWA PAŃSTWOWEGO

II.



WARSZAWA 1927

WYDAWNICTWO SEMINARJUM PRAWA PUBLICZNEGO (PAŃSTWOWEGO I MIĘDZYNAROD.) UNIWERSYTETU WARSZAWSKIEGO № 4.

ZAKŁADY GRAFICZNE „BIBLJOTEKA POLSKA" W BYDGOSZCZY

Władysław Tokarski

# ROZDZIAŁ IV: KONSTYTUCJA.

## § 19. Teorja ogólna.

I. Pojęcie konstytucji. Konstytucja w znaczeniu ogólnem oznacza ustrój państwa; w tem znaczeniu każde państwo posiada konstytucję. W znaczeniu szczególnem przez konstytucję rozumiemy ustawę pisaną o organizacji państwa z jednej strony, o położeniu prawnem jego obywateli z drugiej strony. Konstytucja mieści się zwykle w jednej ustawie, lecz zdarza się umieszczenie przepisów konstytucyjnych w paru lub kilku ustawach. Każde państwo oświecone ma normy konstytucyjne, nie wyłączając Anglji, która zajmuje tylko o tyle stanowisko wyjątkowe, że część jej prawa konstytucyjnego ma charakter zwyczajowy.

Żadna konstytucja nie normuje swego przedmiotu wyczerpująco, każda w mniejszym lub większym stopniu ma charakter szczątkowy i dlatego wymaga rozwinięcia przez mnóstwo ustaw i rozporządzeń. Konstytucje zwykle zawierają postanowienia o trzech władzach: ustawodawczej, wykonawczej i sądowej oraz o prawach człowieka i obywatela, lecz oprócz tego o każdej kwestji mogą się znaleźć przepisy w konstytucji, a nawet się zdarza, że ustawodawca celowo umieszcza tam obce jej zwykłej treści normy, np. czyni to w Stanach Zjednoczonych Ameryki w celu uchylenia kontroli sądów, mogących badać zgodność ustaw z konstytucją, lecz nie mających prawa badania prawności samej konstytucji.

II. Geneza tego pojęcia. Pojęcie konstytucji zjawia się w nauce w XVI stuleciu, w którem konstytucji

jako ustawie zasadniczej (lex fundamentalis) przypisują moc większą od zwykłych ustaw, lecz początkowo nie określają jej istoty. O definicję konstytucji pokusił się Hobbes, który utożsamia ją z umową społeczną i wywodzi, że bez konstytucji państwo popadłoby w anarchję, konstytucja jest więc warunkiem egzystencji państwa. W tym samym czasie pojęcie konstytucji zaczyna grać rolę w praktyce, początek studjów nad istotą konstytucji zbiega się z okresem, w którym ujawnia się jej doniosłość państwowa. Od XVII wieku począwszy kolonje angielskie w Ameryce Północnej otrzymywały bądź to od króla angielskiego, bądź to od właściciela kolonji konstytucje z przepisami o rządzie i administracji; nie były to ustawy państw niepodległych, lecz terytorjów autonomicznych; jednakże gdy w r. 1776 kolonje ogłosiły swoją niepodległość, zmieniły dawne konstytucje lub nadały sobie nowe, korzystając z pojęcia oddawna w praktyce przyjętego.

Na konstytucjach amerykańskich wzorowała się Francja, zwłaszcza na ich przepisach o prawach człowieka i obywatela (zob. wyżej 114), zaś z konstytucyj francuskich wzory czerpały liczne państwa europejskie, śród nich także Polska, której ustawa rządowa z 3 maja 1791 r. jest pierwszą ogłoszoną w Europie konstytucją pisaną; ustawa ta przyszła do skutku pod wpływem projektów konstytucyjnych Francji, choć jej pierwsza konstytucja ma datę nieco późniejszą, bo 3 września 1791 r.

III. Podstawy konstytucji. Konstytucja może być nadana bądź to przez monarchę, bądź to przez ludność, która ją wydaje przez obywateli, mających prawa polityczne, albo też przez ich reprezentację w postaci parlamentu; parlament nazywa się konstytuantą, bo konstytuuje czyli urządza państwo, uchwalając jego konstytucję. Konstytucja była już nieraz uważana za umowę monarchy z poddanymi. Podstawą konstytucji jest albo zasada wszechwładztwa narodu albo wszechwładztwa monarchy albo zasada pośrednia; według pierwszej zasady źródłem wszelkiej władzy w państwie jest naród, według drugiej — monarcha, według trzeciej naród i monarcha. Pierwsza zasada zdarza się nietylko

w republikach, lecz także w monarchjach, podczas gdy dwie pozostałe są oczywiście możliwe tylko w monarchji. Zasada wszechwładztwa narodu znalazła wyraz w konstytucji Stanów Zjednoczonych z r. 1787, w konstytucji polskiej z r. 1791, w pierwszej konstytucji francuskiej z 3 września 1791 r. i szeregu następnych [1]). Konstytucja Ludwika XVIII z r. 1814 stanęła na gruncie zasady wszechwładztwa monarchy, głosząc, że cała władza państwa spoczywa w rękach króla, który z własnej woli dopuszcza ludność do wykonywania tej władzy. Konstytucja ta pragnęła gruntownie zerwać z zasadami rewolucji francuskiej, czemu dała także wyraz, zastępując słowo: konstytucja wyrazem: karta konstytucyjna (charte constitutionnelle). Zasadę wszechwładztwa narodu uświęciła konstytucja belgijska z 1831 r. przepisem, że wszelkie władze pochodzą od narodu (tous les pouvoirs émanent de la nation); pod wpływem tej konstytucji powstały: konstytucja pruska z 1850 roku, ustawy konstytucyjne austrjackie z 1867 r., konstytucja niemiecka z 1871 r., lecz żadna z nich nie przyjęła zasady demokratycznej. Konstytucja polska z 17 marca 1921 r. wypowiada tę zasadę słowami: władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej polskiej należy do narodu (art. 2).

Wielki wpływ na prawo konstytucyjne państw współczesnych miało prawo angielskie, zwłaszcza jego normy o rządach parlamentu, podziwiane nieraz zagranicą; prawo północno-amerykańskie zyskało znaczenie zagranicą dzięki swym katalogom praw człowieka i obywatela; prawa francuskie i belgijskie stały się wzorem wielu konstytucyj, lecz także inne ustawy konstytucyjne naśladowano przy redagowaniu konstytucji, jak np. prawo pruskie, austrjackie, włoskie, niemieckie i t. d. Wszystkie konstytucje w większym lub mniejszym stopniu są podobne do siebie, nie wyłączając konstytucji Rosji sowieckiej, istnieje więc wspólne prawo konstytucyjne, w którem w razie pominięcia niektórych państw oświeconych, spostrzegamy sześć głównych zasad, mianowicie

[1]) Jaworski Iwo, Konstytucja jakobińska z r. 1793. Cz. XXI (1923) oraz Zagadnienie rządów parlamentarnych w pierwszym okresie rewolucji francuskiej, 1926 (odbitka z Cz. XXII).

zasadę wszechwładztwa narodu (zasadę demokratyczną), zasadę podziału władz, zasadę parlamentu dwuizbowego, zasadę rządów parlamentarnych, sprawowanych przez rząd zawisły od parlamentu, zasadę niezawisłości sądów, zasadę praw człowieka i obywatela. Wszystkie te zasady uświęca konstytucja polska z 1921 r.

IV. Zmiana konstytucji. Ustawodawca może konstytucję zmienić stosownie do przepisów w niej zawartych, które zwykle utrudniają zmianę, aby reforma tego fundamentu prawnego państwa nie była dziełem przypadkowych większości, lecz są też konstytucje, które w tej sprawie żadnych rygorów nie znają, stawiając pod tym względem konstytucję na równi z innemi ustawami. Zbyt wielkie utrudnienie zmiany prawa konstytucyjnego wywołuje dążenie do jego złamania, jak się okazało np. we Francji. Zmiana konstytucji francuskiej z 1791 r. była wzbroniona podczas dwóch pierwszych okresów legislatury, a następnie wymagała uchwały trzech parlamentów z rzędu oraz zatwierdzenia tej decyzji przez parlament czwarty, wybrany dla sprawy rewizji konstytucji i obradujący w zwiększonym składzie. Konstytucje późniejsze żądały dla uchwalenia nowej konstytucji plebiscytu. Jednakże te rygory nie wzmocniły siły konstytucji, bo ustawa z 1791 r. ustąpiła miejsca konstytucji z 1793 r., która ją usunęła sposobem rewolucyjnym; dwa lata później Francja miała już inną konstytucję, w 1799 r. ogłoszono czwartą konstytucję. Umiar w rygorach jest właściwy konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki z 17 września 1787 r., która wymaga dla zmiany konstytucji udziału Unji i Stanów, przyczem obowiązuje zasada większości kwalifikowanej. Przepisy głoszą: kongres mocą uchwały $^2/_3$ w każdej izbie ma proponować poprawki do konstytucji, lub na wniosek legislatur (sejmów) $^2/_3$ Stanów, ma zwołać konwencję (oddzielne zgromadzenie) dla zaproponowania poprawek. Poprawki uzyskują moc jako część konstytucji, jeśli je zatwierdzą bądź to legislatury, bądź to konwencje $^2/_3$ Stanów, przyczem kongres rozstrzyga o wyborze jednego z tych sposobów zatwierdzenia (art. V). Z tego wynika, że oprócz ciał zwykłych w postaci kongresu i sejmów

stanowych, mogą poprawić konstytucję także ciała specjalne, czyli tak zwane konwencje, z czego jednakże dotychczas nie skorzystano, mając widocznie zaufanie do ciał zwykłych, zwłaszcza, że ich członkowie ze względu na krótki okres mandatu nie tracą żywego kontaktu z opinją publiczną.

Od r. 1789 do 1889 zgłoszono 1736 poprawek, lecz uchwalono tylko 15, z czego 10 na pierwszej sesji kongresu z r. 1789; później aż do r. 1924 przeszło jeszcze 6 poprawek, co jest dowodem wielkiej stałości naczelnych urządzeń Stanów Zjednoczonych.

Przepisy o zmianie konstytucji zawiera też konstytucja polska w art. 125, o którym będzie mowa w następnym paragrafie.

Reforma konstytucji może polegać bądź na zmianie jej postanowień, bądź na uchwaleniu dodatku do niej; ten drugi sposób przyjął się w Stanach Zjednoczonych Ameryki.

Od zmiany konstytucji odróżnić trzeba jednorazowe odchylenie się od jej przepisów, które wymaga zachowania norm o zmianie konstytucji, jak wyraźnie głosił projekt konstytucji, uchwalony 28 lipca 1917 r. za czasów b. Tymczasowej Rady Stanu (art. 69), który dla tego wypadku jednocześnie zmniejszył rygory. Jednorazowe pominięcie przepisów konstytucji ma w praktyce często formę ustawy, która jest sprzeczna z konstytucją, lecz nie była uchwalona z zachowaniem norm o zmianie konstytucji. Ustawa taka musi być przestrzegana, o ile sądy nie mają prawa badania zgodności treści ustaw z konstytucją. Cierpi na tem zasada praworządności, która jeszcze większego szwanku doznaje w razie nie jednorazowego, lecz stałego uchylenia przepisu konstytucji przez ustawę bez zachowania norm o zmianie konstytucji; ustawa taka nie zmienia wyraźnie ani tekstu konstytucji, ani nie ma formy dodatku do niej; gdyby taka ustawa przyszła do skutku według przepisów o zmianie konstytucji, zawierałaby prawo, stojące na równi z konstytucją, przez co jednakże stan prawny stałby się niejasny; aczkolwiek ten sposób zmiany konstytucji zdarza się w praktyce, nie zasługuje na poparcie.

Przepisy konstytucyj i regulaminów parlamentarnych zwykle zbyt mało uwagi poświęcają sprawie zmiany konstytucji, której służą często normy lakoniczne i niejasne. Fakt ten jest dowodem, że ustawodawca sprawie zmiany konstytucji nie przypisuje wielkiego znaczenia; na poparcie tego poglądu można przytoczyć, że wyraźna zmiana postanowień konstytucji jest wypadkiem stosunkowo rzadkim.

Większą doniosłość od bezpośredniej zmiany konstytucji posiada pośrednie jej przekształcanie przez praktykę, nie stosującą się do jej przepisów, co nazwano przemianą norm konstytucyjnych w przeciwstawieniu do ich zmiany, po niemiecku Verfassungswandlung w odróżnieniu od Verfassungsänderung. Zagadnieniu temu poświęcił prof. Jerzy Jellinek pracę p. t. Verfassungsänderung und Verfassungswandlung (1906), metodę jego zastosował do prawa austrjackiego prof. Zehntbauer (Verfassungswandlungen im neueren Oesterreich 1911). Przykładem pośredniej zmiany konstytucji mógł się stać art. 25 naszej konstytucji, który głosi, że prezydent Rzplitej zwołuje, otwiera, odracza i zamyka sejm i senat; praktyka polska zmierzała w kierunku wytworzenia sejmu i senatu nie ustającego, bo od czasu zebrania się tych ciał 28 listopada 1922 r. na zasadzie nowej konstytucji, prezydent izb ani razu nie odroczył, ani nie zamknął. Tak było aż do przewrotu majowego r. 1926, lecz później praktyka się zmieniła. Prezydent zaczął wykonywać te kompetencje, zamykając z dniem 2 października 1926 sesję zwyczajną sejmu i senatu (zarządzenia z 2 października, Monitor Polski z 4 paźdz.).

Słynny przykład zna prawo niemieckie; według dawnej konstytucji niemieckiej cesarz miał zwoływać, otwierać, odraczać i zamykać radę związkową i parlament niemiecki; rada związkowa, która się składała z pełnomocników rządów niemieckich, miała być, jak parlament, ciałem perjodycznie się zbierającem, lecz ostatni raz zwołał ją cesarz 21 sierpnia 1883 r., poczem ze względu na rozległość swych agend urzędowała ona stale aż do upadku cesarstwa w r. 1918; było to niezgodne z konstytucją niemiecką z r. 1871, lecz mimo to nikt nie żądał wyraźnej zmiany konstytucji.

Wypadki takie, których znają wiele dzieje konstytucyjne państw współczesnych, zniewalają do rozważenia zagadnienia, czy w razie istnienia wyraźnych przepisów o zmianie konstytucji, jej postanowienia mogą ulec zmianie przez prawo zwyczajowe. Odpowiedź na to pytanie daje teza, że niema argumentu, któryby przeczył możliwości zmiany konstytucji przez prawo zwyczajowe, lecz nowa zasada w ten sposób powstała, nie wymaga dla swej zmiany zastosowania się do przepisów konstytucji o jej zmianie, lecz może być zmieniona lub usunięta w ten sam sposób, w jaki powstała, t. j. przez prawo zwyczajowe.

W razie nieprzestrzegania konstytucji chodzi o łamanie jej nakazów, o którem mówić nie można, gdy wykonywanie ustalonych w konstytucji kompetencyj zależy od uznania wskazanych w niej organów. Konstytucje monarchiczne dają monarsze zwykle prawo veta absolutnego, powstaje pytanie, czy to prawo wygasa, jeżeli monarcha z niego nie korzysta, jak to spostrzegamy w Anglji, gdzie od r. 1707, w którym królowa Anna nie zatwierdziła billu o szkockiej milicji, korona nie odmówiła sankcji żadnej ustawie przez parlament uchwalonej. Ocena niewykonywania kompetencyj fakultatywnych, do których prawo veta należy, jest kwestją z dziedziny nauki prawa zwyczajowego, wymaga więc stwierdzenia, czy powstała zasada zwyczajowa, znosząca kompetencję konstytucyjną o charakterze fakultatywnym. Nauka angielska przeważnie przyjmuje, że korona w Anglji straciła prawo veta absolutnego; wykonanie tego prawa uważanoby w Anglji za pogwałcenie prawa, co poczytać należy za dowód zniesienia prawa veta absolutnego przez prawo zwyczajowe.

Zmiana pośrednia konstytucji może być dziełem wykładni, której skutkiem jest stosowanie innej normy, aniżeli poprzednio. Wiele przykładów można przytoczyć szczególnie z dziejów konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki, która mimo nielicznych zmian wyraźnych tak długo się utrzymała, bo niezmiernie pracowita i umiejętna wykładnia postarała się o dopasowanie jej treści do zmieniających się potrzeb życia amerykańskiego; zwłaszcza sądy amerykańskie, powołane do

badania zgodności ustaw z konstytucją, rozwinęły w tej sprawie obfitą działalność. Nauka amerykańska z zadowoleniem zaznacza, że w dziejach ludzkości istnieją tylko trzy dokumenty, które tak dokładnie interpretowano, jak konstytucję amerykańską, mianowicie biblja, koran i digesta Justinjana. Przytoczymy parę przykładów, które oświetlą opinję, wypowiadaną w Ameryce, że sądy amerykańskie są trzecią izbą prawodawczą, która obok dwóch izb kongresu normuje życie prawne. Podczas wojny secesyjnej kongres uchwalił wydanie pieniędzy papierowych, choć konstytucja nie upoważniała go do tego; sąd powołany do oceny tej ustawy, orzekł, że konstytucja upoważnia kongres do wydania wojny z jednej strony, do uchwalenia wszelkich ustaw potrzebnych do urzeczywistnienia jego pełnomocnictw konstytucyjnych z drugiej strony, a że do prowadzenia wojny potrzeba pieniędzy, wydanie wspomnianej ustawy było zgodne z konstytucją. Po wojnie wydawanie tych pieniędzy nie ustało, a sądy uznały legalność tej praktyki z pomocą innych argumentów. Zasada konstytucji, poręczająca moc umów, której ustawy Stanów nie mogą naruszyć, wywołała trudności po wydaniu ustaw, normujących warunki pracy bez względu na umowy pracodawców z pracownikami, np. długość dnia pracy. Jedne sądy uważały te ustawy za sprzeczne z konstytucją, drugie — za zgodne z nią, powołując się np. na to, że ograniczenie czasu pracy jest zarządzeniem sanitarnem, do którego ustawodawca w danym wypadku był kompetentny; sąd najwyższy przyłączył się do pierwszego poglądu. Chcąc przeprzeć jakiś pogląd, kongres nie zawahał się przed zwiększeniem składu sądu najwyższego, które jest dopuszczalne i posłużyło do obalenia nie podobającej się kongresowi tezy. Był to jednakże wypadek wyjątkowy. Analiza judykatury okazuje, że sądy starają się iść na rękę ustawodawcy, oświadczając się z pomocą argumentów nieraz ryzykownych za zgodnością ustaw z konstytucją. Gdyby przeważyła inna praktyka, ustawodawca z pewnością pomyślałby o środkach zaradczych.

Nauka dzieli konstytucje na sztywne i giętkie; do pierwszych zalicza północno-amerykańską, do drugich — angielską,

jako że ma przeważnie charakter niepisany. Pogląd ten nie da się utrzymać; dzięki wykładni konstytucja amerykańska jest giętka, elastyczna, podąża za wartkim strumieniem życia politycznego.

Konstytucje jako zbiór norm lakonicznych a niezmiernie doniosłych, proszą się wszędzie o wykładnię, która urasta do rozmiarów bibljotek. Konstytucja liczy w druku kilkanaście stron, a komentarze do niej obejmują nieraz setki stron. Choć konstytucja polska z 1921 r. obowiązuje dopiero kilka lat, spowodowała już powstanie pokaźnej literatury, która ciągle wzrasta; niektóre artykuły konstytucji stały się głośne dzięki kontrowersjom przez nie wywołanym, jak art. 35 o kompetencji senatu i art. 126 o uzgodnieniu praw dawnych z konstytucją, o czem będzie jeszcze mowa.

V. Zwyczaje polityczne. Wiele przepisów konstytucji o postępowaniu organów państwa ustawodawca celowo redaguje w sposób ogólnikowy i wcale nie pragnie ich rozwinięcia przez ustawy lub rozporządzenia, stwarzając w ten sposób na rzecz władz kompetencję do działania według swobodnego uznania. Jednakże organy państwa otrzymują swobodę działania nie w interesie własnym, lecz interesie publicznym, choć więc przepisy ich nie krępują, nie mogą korzystać dowolnie ze swoich kompetencyj, lecz muszą się kierować dobrem publicznem i ponadto trzymać się zwyczajów politycznych, jakie się wytwarzają w każdem państwie. Zwyczaje wypełniają ramy konstytucji, oplatają jej postanowienia, konkretyzują przepisy ogólnikowe. Zwyczaje stwarzają tradycję polityczną, pod której wpływem urzędowanie staje się stateczne, równomierne, dające się zgóry przewidzieć; obywatel nie jest narażony na niespodzianki, linja postępowania władz nie jest zygzakowata, lecz biegnie prosto w kierunku wiadomym i nie zmienia się w razie opróżnienia urzędu i nowej nominacji. Gwarantując ład i porządek, zwyczaje sprawują do pewnego stopnia funkcje prawa i wzmacniają jego rządy, działając w dziedzinach dlań niedostępnych lub przezeń nie objętych. Dzięki prawu i zwyczajom związek między funkcjami i funkcjonarjuszem się rozluźnia, urzędowanie nie ma cha-

rakteru osobistego, lecz charakter państwowy; indywidualność przedstawiciela władzy nie wyciska piętna na aktach urzędowych, nazewnątrz rządy robią wrażenie działań objektywnych i sprawiedliwych.

Przykładem normy ogólnej jest postanowienie konstytucji, dające naczelnikowi państwa prawo łaski. Na mocy tego prawa monarcha lub prezydent może darować lub zmniejszyć karę, orzeczoną prawomocnie przez sąd. Ułaskawienie zależy od uznania naczelnika państwa, który jednakże nie może dowolnie z tego prawa korzystać, lecz musi iść za zwyczajami, przez praktykę wytworzonemi. Znaczenie zwyczajów występuje jaskrawo na jaw w okresie ich formowania, gdy stosowanie prawa łaski wywołuje nieraz uwagi krytyczne, jakie słyszeliśmy wiele razy po objęciu władzy przez drugiego prezydenta polskiego. Doświadczenie uczy, że łatwiejszą rzeczą jest krytyka osób, aniżeli zwyczajów. Powaga władz republikańskich nie jest zbyt wielka, republika potrzebuje więcej od monarchji zwyczajów, lecz wytwarza je trudniej od niej dzięki przewadze zasady elekcji, która powoduje częste zmiany na stanowiskach kierowniczych. Ruchliwość, właściwa demokracji, hamuje i opóźnia powstawanie zwyczajów.

Charakter zwyczaju politycznego w wielu państwach przed wojną miała zasada rządów parlamentarnych, według której ustępuje rząd, nie mający zaufania parlamentu; po wielkiej wojnie konstytucje szeregu państw nadały tej zasadzie charakter normy prawnej, uczyniła to także konstytucja polska postanowieniem: rada ministrów i każdy minister z osobna ustępują na żądanie sejmu (art. 58). Zasada ta ma charakter ramowy i wymaga rozwinięcia przez zwyczaje polityczne, których wytworzenie w gorącej atmosferze walk sejmowych nie jest rzeczą łatwą. Uświęcając zasadę rządów parlamentarnych, lecz jej nie rozwijając, konstytucja dokonała cząstkowej kodyfikacji zwyczajów politycznych zagranicą powstałych, nie wiedząc, kiedy fragmentaryczny przepis o rządach parlamentarnych będzie uzupełniony przez zwyczaje polityczne. Praktyka polska jest chwiejna, dymisja ministra była już nieraz skutkiem uchwały sejmu, powziętej przypad-

kową większością głosów, w jednym wypadku liczyła ta większość jeden głos; uchwała nie była oparta na ocenie całokształtu polityki ministra, wyrażała potępienie jego polityki pośrednio przez skreślenie drobnej sumy z budżetu jego ministerstwa; jednakże były też wypadki, że minister mimo takiej uchwały zatrzymywał tekę. Praktyka oceniała też rozmaicie uchwały komisyj sejmowych, zwróconych przeciw ministrowi, w jednych wypadkach minister składał tekę do dyspozycji prezesa rady ministrów, w drugich tego nie czynił lub czekał aż do odrzucenia przez komisję wniosku o wyrażenie jemu votum zaufania. Postępowanie to wywołało wiele uwag ujemnych, praktyki polskiej nikt nie uważa za zadawalniającą, w jednym wypadku ukazała się w prasie notatka inspirowana przez rząd, że w przyszłości ustąpi minister tylko wskutek uchwały sejmu, żądającej jego dymisji, lecz w parę dni później prezydent zwolnił ministra, który podał się do dymisji ze względu na uchwałę komisji sejmowej, odrzucającą wniosek o wyrażenie jemu zaufania.

Art. 58 konstytucji, ściśle rozumiany, wymaga ustąpienia ministra tylko na wyraźne żądanie sejmu, we wszystkich innych wypadkach zwolnienie ministra z urzędu zależy od uznania prezydenta, który przychyli się do prośby ministra, o ile będzie to konieczne ze względu na interes publiczny. Uchwała sejmu lub jego komisji, przeciw ministrowi zwrócona, może być wynikiem zamaskowanej gry politycznej stronnictw, które działając z pobudek wyłącznie partyjnych, pragną usunięcia ministra, lecz boją się odpowiedzialności za ten akt i dlatego atakują ministra w sposób ukryty, niewyraźny, pośredni. Minister może tę taktykę polityczną sparaliżować, stawiając wyraźnie kwestję zaufania, lecz rząd polski w przeciwstawieniu do francuskiego z tego środka niezmiernie rzadko korzysta.

Po przewrocie majowym z r. 1926 stosunek rządu do sejmu zmienił się; skreślenie kredytów rząd w kilku wypadkach traktował, jako postanowienie oszczędnościowe, nie przypisując mu znaczenia politycznego, a gdy sejm uchwalił dwom ministrom votum nieufności, gabinet ustąpił, lecz obaj mi-

nistrowie otrzymali teki w nowym gabinecie. Konstytucja nie zabrania wprawdzie ponownej nominacji ministrów, którzy ustąpili na żądanie sejmu, lecz zakaz taki ma naturę zwyczaju politycznego, uznanego także w Polsce. Rząd nie zastosował się do tego zwyczaju.

Zwyczaje polityczne wskazują, gdzie jest właściwe siedlisko władzy istotnej. W Stanach Zjednoczonych Ameryki sprawy, należące do kompetencji izb kongresu, decydują ich komisje, plenum ogranicza się zwykle do zatwierdzenia uchwał komisyj. W Anglji rządy istotne z rąk izby gmin przeszły do gabinetu ministrów, który je traci zwolna na rzecz obywateli-wyborców; rząd nie czuje się powołanym do rozstrzygnięcia doniosłej nowej sprawy i zarządza wybory powszechne w celu zbadania zdania wyborców. Obywatele przez głosowanie decydują o utrzymaniu rządu angielskiego; gdy w r. 1892 stronnictwo rządzące straciło większość przy wyborach, lecz rząd ustąpił dopiero po zwróconem przeciw niemu głosowaniu nowej izby, opinja publiczna uznała dymisję za spóźnioną wobec tego, że sprawa była już zdecydowana przez wyborców.

Zwyczaje polityczne działają jak prawo, lecz prawem nie są; ich moc opiera się na poparciu czynników, których dotyczą, jak rząd, izby, obywatele. Cechą znamienną zwyczaju jest charakter niejako prekaryjny jego mocy, która się kończy, gdy tak się spodoba jego zwolennikom. Obalenie zwyczaju nie wymaga aktu formalnego, jak zniesienie ustawy, ani też, jak prawo zwyczajowe, powstania odmiennego zwyczaju, które nie może być dziełem chwili. Koło osób, którego zwyczaj dotyczy, może pozwolić na jego pominięcie, nie protestując przeciw odchyleniu się od niego; zwyczaj w tym wypadku nie traci mocy, nie ma tylko zastosowania w jednym wypadku. Wiele przykładów dostarcza praktyka angielska, z której też czerpał prof. Jellinek we wspomnianej rozprawie[1]). Według zwyczaju każdy członek gabinetu ministrów powinien być członkiem parlamentu, lecz minister Gladstone (wym. Gledsten) nie należał do izby gmin od grudnia 1845 r. do lipca 1846 r.

[1]) Zob. May-Webster, A treatise of the law, privileges, proceedings and usages of parliament [13]1924.

Premjer angielski, zwany pierwszym ministrem, powinien być pierwszym lordem skarbu; jednakże premjer Salisbury (wym. Solsbery z akcentem na pierwszej sylabie) był jednocześnie sekretarzem stanu do spraw zagranicznych.

Nauka angielska zwyczaje te nazywa porozumieniami konstytucyjnemi (conventions of the constitution) w odróżnieniu od prawa konstytucyjnego (law of the constitution), nauka niemiecka termin angielski tłumaczy przez reguły konwencjonalne (Konventionalregeln). Uczeni niemieccy, badając istotę tych reguł, doszli do konkluzyj sztucznych, od życia odbiegających, niezgodnych z naturalnem pojmowaniem tych zwyczajów; przedewszystkiem Jellinek oświadczył, że reguły te są prawem, jednakże nie prawem przymusowem, bezwzględnie obowiązującem (ius cogens), lecz prawem fakultatywnem (ius dispositivum), którego według uznania można się trzymać lub nie trzymać. Konstrukcja ta nie da się utrzymać, bo przez ius dispositivum rozumie się normy, które mają zastosowanie, o ile strony nie skorzystały z prawa unormowania jakiegoś stosunku; w tym wypadku obowiązuje prawo objektywne, uwalniając strony od konieczności dokładnego uregulowania stosunku. Ius dispositivum jest prawem posiłkowem, zwyczaje polityczne mają charakter zasadniczy; uchylenie zwyczaju jest tylko wyjątkowo możliwe, podczas gdy odrzucenie prawa względnie obowiązującego zależy od woli stron i jest w każdej chwili dopuszczalne. Skrzywienie istoty zwyczajów politycznych zemściło się na ocenie szeregu wydarzeń, przez Jellinka podjętej. Autor niemiecki wywodzi, że rada ministrów istnieć musi, lecz choć jest organem koniecznym, zdarza się, że ani konstytucja, ani też inna ustawa o niej nie wspominają, jak np., powiada J., w Belgji; w takim razie istnienie rady ministrów opiera się na zwyczaju politycznym. Opinji tej nie podzielamy, uważając, że organ konieczny państwa musi być przewidziany przez prawo i nie może zależeć wyłącznie od zwyczaju politycznego; prawo może mieć charakter zwyczajowy, niekoniecznie musi być pisane. Teorja J. oznacza w gruncie utożsamienie zwyczajów

politycznych z prawem zwyczajowem, od którego się zasadniczo różnią.

VI. Moc konstytucji. Konstytucja ma znaczenie względne. Życie okazuje się nieraz mocniejszem od konstytucji, zmienia urządzenia przez nią wprowadzone, pozbawia treści istotnej ważne przepisy. Choć powszechnie głoszą, że konstytucja jest najwyższą ustawą, ustawą zasadniczą, moc konstytucji jest w zasadzie mniejsza od mocy zwykłej ustawy. Narody, otaczając konstytucję szczególną czcią, jakby czuły słabość tej ustawy i chciały zwiększyć jej znaczenie przez rozniecenie w sercach obywateli przywiązania do niej. Słabość konstytucji płynie z jej natury. Konstytucja normuje stanowisko naczelnych organów państwa, których nikt nie może zmusić do przestrzegania prawa. Wielki wpływ ma też charakter prawa publicznego, w którem, jak wyjaśniliśmy w § 1, przeważa zasada indywidualizacji w przeciwieństwie do prawa prywatnego, gdzie rządzi zasada generalizacji. Prawny stan rzeczy w prawie publicznem posiada często cechy odrębne, niezwykłe, nie dające się przewidzieć, trudno więc zgóry układać reguły raz na zawsze odpowiednie. Przepisy muszą nieraz brzmieć tak ogólnikowo, że w istocie nie tamują swobody organów, których dotyczą. Narody czczą jako święto dzień, w którym konstytucja przyszła do skutku, lecz powodem radości nie może być charakter konstytucji jako prawa niezłomnego, wskazującego kierownikom państwa drogę, którą należy iść bezwzględnie; raczej zadowolenie społeczeństwa uważać należy za usprawiedliwione ze względu na to, że wydanie konstytucji oznacza przejście od rządów absolutnych do umiarkowanych lub jest obwieszczeniem reform podstawowych, mających usunąć wady, które spychały państwo do przepaści. Konstytucja nie może jednak zapewnić utrzymania nowego porządku rzeczy; litera ustawy jest martwa, znaczenie rozstrzygające ma duch, który ją ożywia. Aczkolwiek konstytucja posiada wielkie znaczenie, czynnikiem decydującym w państwie nie jest konstytucja, lecz charakter kierowników państwa i dojrzałość opinji publicznej.

VII. Konstytucja Rosji sowieckiej[1]).

Charakter swoisty ma konstytucja sowiecka, która nie uznaje zasady podziału władz.

Konstytucja rosyjska składa się z ustawy zasadniczej rosyjskiej socjalistycznej federacyjnej sowieckiej republiki z 10 lipca 1918 r. oraz z konstytucji związku socjalistycznych republik sowieckich z 6 lipca 1923 r., która wprowadziła do ustroju państwa rosyjskiego szereg zmian. Powstanie obu tych konstytucyj opisują ich wstępy.

Trzeci wszechrosyjski zjazd sowietów zatwierdził w styczniu 1918 r. deklarację ludu pracującego i wyzyskiwanego, która łącznie z uchwaloną przez piąty wszechrosyjski zjazd sowietów w dniu 10 lipca tegoż roku konstytucją ma stanowić, jak ten zjazd uchwalił, prawa zasadnicze tego państwa.

Konstytucja głosi, że Rosja stanowi republikę sowietów czyli rad delegatów robotniczych, żołnierskich i włościańskich, która się tworzy na podstawie związku wolnych narodów, jako federacja narodowych republik rad. Cała władza centralna i lokalna należy do tych rad. Konstytucja, która jest obliczona na obecną chwilę przejściową, zmierza do ustanowienia dyktatury proletarjatu miejskiego i wiejskiego i najbiedniejszego włościaństwa i ma za cel zupełne zgniecenie burżuazji, zniweczenie wyzysku człowieka i wprowadzenie socjalizmu, przy którym nie będzie podziału na klasy, ani władzy państwowej.

Władza zwierzchnia należy do wszechrosyjskiego zjazdu rad, a w okresie między zjazdami — do wszechrosyjskiego centralnego komitetu wykonawczego rad. Postanowienie to pozostaje w sprzeczności z poprzednim przepisem, że cała władza należy do rad, oraz nie da się pogodzić z zasadą konstytucji, że wszechrosyjski zjazd rad jest najwyższą władzą republiki rosyjskiej, zwłaszcza, że ten zjazd i wspomniany komitet

[1]) Czuma, Konstytucja Rosji sowieckiej. Cz. XXI (1923), jeszcze bez uwzględnienia zmian z r. 1923; Peretiatkowicz, Ustrój polityczny Rosji sowieckiej. G. 1924 Nr. 1 i 3; Makowski, Nowe konstytucje (tekst w przekładzie S. Małachowskiego); Klajnerman, Ustrój państwowy Rosji sowieckiej. Palestra 1926 str. 297 s.

wykonawczy mają w zasadzie kompetencję identyczną i mogą oba według uznania rozstrzygać sprawy, przez konstytucję ich kompetencji nie przekazane. Do kompetencji zjazdu należy wyłącznie ustalanie, dopełnianie, zmiana zasadniczych podstaw konstytucji oraz ratyfikacja traktatów pokoju, ponadto dwie grupy spraw w razie możności zwołania zjazdu, mianowicie określenie i zmiana granic, cesja części terytorjum rosyjskiego lub też przysługujących republice rosyjskiej praw, niemniej stosunki z obcemi państwami, wypowiedzenie wojny i zawarcie pokoju.

Wszechrosyjski zjazd rad składa się z przedstawicieli rad miejskich, licząc po jednym delegacie na 25 000 wyborców, oraz z przedstawicieli gubernjalnych zjazdów rad, po jednym delegacie na 125 000 mieszkańców. Zjazd ten, który zbiera się co najmniej raz na rok, wybiera wszechrosyjski centralny komitet wykonawczy, liczący nie więcej niż 200 osób i będący w okresie między zjazdami najwyższą władzą republiki rosyjskiej. Rosja posiada dwa ogniska władzy najwyższej i każde z nich ma charakter czasowy, co zrozumieć trudno; już J. J. Rousseau wywodził, że państwo może mieć tylko jedno ognisko władzy najwyższej. Konstytucja rosyjska jest pełna sprzeczności, zasad niejasnych, konstrukcyj wadliwych; w jednem postanowieniu czytamy, że wszechrosyjski centralny komitet wykonawczy jest najwyższym organem ustawodawczym, zarządzającym i kontrolującym tej republiki.

Komitet ten, który jest odpowiedzialny przed wszechrosyjskim zjazdem rad, nadaje ogólny kierunek działalności rządu i wszystkich organów władzy rad w kraju, jednoczy i uzgadnia pracę w zakresie ustawodawstwa i administracji, czuwa nad wprowadzeniem w życie konstytucji, tworzy radę komisarzy ludowych dla ogólnego zarządu sprawami republiki rad i oddziały (komisarjaty ludowe) dla kierowania poszczególnemi działami administracji, rozpatruje i zatwierdza projekty dekretów i inne wnioski rady komisarzy ludowych i innych urzędów, a także własne dekrety i rozporządzenia. Członkowie tego komitetu pracują w komisarjatach ludowych lub wykonywają specjalne zlecenia komitetu. Wszystkie po-

stanowienia i decyzje rady komisarzy ludowych, posiadające doniosłe znaczenie ogólno-polityczne, wymagają, o ile ich niezwłoczne wykonanie nie jest konieczne, zatwierdzenia komitetu, który jest uprawniony do uchylania i wstrzymywania wszelkich postanowień i decyzyj rady komisarzy.

Członkowie rady komisarzy ludowych stoją na czele poszczególnych komisarjatów ludowych, których konstytucja wylicza 18. Przy komisarzu ludowym i pod jego przewodnictwem tworzy się kolegjum, którego członków zatwierdza rada komisarzy. Komisarz ludowy jest uprawniony do wydawania samodzielnie decyzyj we wszystkich kwestjach, należących do kompetencji jego komisarjatu, podając o tem do wiadomości kolegjum, które może każdą jego decyzję zaskarżyć do rady komisarzy ludowych lub prezydjum wszechrosyjskiego centralnego komitetu wykonawczego; to samo prawo skargi ma też każdy członek kolegjum; skarga nie powstrzymuje wykonania decyzji.

Komisarze ludowi i ich kolegja są odpowiedzialne przed radą komisarzy ludowych (sownarkom) i przed wszechrosyjskim centralnym komitetem wykonawczym (wcik), rada komisarzy jest odpowiedzialna przed tym komitetem i przed wszechrosyjskim zjazdem rad.

Tytuł komisarza ludowego przysługuje wyłącznie członkom rady komisarzy ludowych, zarządzającym ogólnemi sprawami republiki rosyjskiej.

Prawa polityczne posiadają też cudzoziemcy, którzy przebywają na terytorjum republiki rosyjskiej w celu pracy, należą do klasy robotniczej lub do włościan i nie korzystają z cudzej pracy; rady lokalne mogą im przyznać obywatelstwo rosyjskie.

Prawo wybierania i wybieralność do rad mają obywatele 18-letni, lecz rady miejscowe, za zgodą władzy centralnej rad, mogą tę granicę wieku obniżyć, państwu rosyjskiemu zależy na poparciu młodzieży i dzieci. Praw wyborczych nie mają handlarze prywatni, pośrednicy handlowi, zakonnicy i władze duchowne kościołów i kultów religijnych, osoby, korzystające z pracy najemników dla ciągnięcia z niej zysku lub żyjące

z dochodów, nie osiąganych pracą, jako to odsetki od kapitału i t. d., osoby, skazane za przestępstwa popełnione z chęci zysku i hańbiące i t. d. Wyborcy mają prawo odwołania w każdym czasie wybranego.

Konstytucja z 1923 r. przekształciła Rosję na związek czterech republik, mianowicie rosyjskiej socjalistycznej federacyjnej republiki rad, ukraińskiej socjalistycznej republiki rad, takiejż białoruskiej republiki i zakaukaskiej socjalistycznej federacyjnej republiki rad. Konstytucja wylicza sprawy, należące do kompetencji związku tych republik, któremu daje tak obszerny zakres działania, że poszczególne republiki mają kompetencję minimalną. Do związku należy przedstawicielstwo związku w stosunkach międzynarodowych, zawieranie umów z innemi państwami, zmiana granic zewnętrznych związku oraz granic pomiędzy republikami związkowemi, wydanie wojny i zawarcie pokoju, zaciąganie pożyczek wewnętrznych i zewnętrznych związku i zezwalanie na takież pożyczki republik związkowych, zawieranie umów o przyjęciu w skład związku nowych republik — takie republiki powstały — ustalenie podstaw i ogólnego planu całego gospodarstwa ludowego związku, organizacja i kierownictwo sił zbrojnych związku, kierownictwo spraw transportowych i pocztowo-telegraficznych, zatwierdzanie wspólnego budżetu państwowego związku, w którego skład wchodzą budżety republik związkowych, ustanowienie jednolitego systemu pieniężnego i kredytowego, ustanowienie podstaw organizacji sądowej i postępowania sądowego oraz cywilnego i karnego ustawodawstwa związku, ustanowienie systemu miar i wag, uchylanie sprzecznych z niniejszą konstytucją uchwał zjazdów rad i centralnych komitetów wykonawczych republik związkowych, rozstrzyganie kwestyj spornych pomiędzy republikami związkowemi i t. d.

W świetle tych postanowień objawia się znaczenie przepisu konstytucji, że suwerenność republik związkowych jest ograniczona jedynie w zakresie, wskazanym w niniejszej konstytucji, i jedynie w sprawach, należących do kompetencji związku. Niespodzianką jest norma, że każda republika

związkowa ma prawo swobodnego wystąpienia ze związku; prawo to nie da się pogodzić z władzą najwyższą związku i było przedmiotem głośnego sporu w Stanach Zjednoczonych Ameryki, gdzie Stany południowe przypisywały sobie prawo secesji, zaś Stany północne to prawo negowały; drugi pogląd zwyciężył w nauce i praktyce, które uważają, że prawo secesji ze związku da się pomyśleć tylko w związku państw, w którym państwa zachowują niepodległość; w państwie związkowem jej nie posiadają. Konstytucja rosyjska przypisuje związkowi republik rosyjskich charakter państwowy, lecz przyznając republikom prawo secesji, czyni krok w kierunku uznania natury umownej związku; pogląd ten świadczyłby, z punktu widzenia politycznego, o liberalności konstytucji, gdyby nie fakt, że wobec silnej organizacji związku prawo secesji ma raczej charakter teoretyczny.

Najwyższym organem władzy związku jest zjazd rad, a w okresach pomiędzy zjazdami rad — centralny komitet wykonawczy związku, składający się z rady związkowej i rady narodowości. Zjazd rad składa się z przedstawicieli rad miast i osad w stosunku jednego delegata na 25 tysięcy wyborców, oraz z przedstawicieli gubernjalnych w stosunku jednego delegata na 125 tysięcy mieszkańców. Zjazd rad wybiera radę związkową z pomiędzy przedstawicieli republik rad, stosownie do liczby ich ludności, ogółem 371 członków (według konstytucji z 1923). Rada narodowości tworzy się z przedstawicieli związkowych i autonomicznych republik rad, po 5 przedstawicieli od każdej z nich, i z przedstawicieli autonomicznych okręgów rosyjskiej republiki, po jednym przedstawicielu od każdego z nich. Skład rady narodowości wymaga zatwierdzenia zjazdu rad.

Projekty ustaw, poddane rozpatrzeniu centralnego komitetu wykonawczego, otrzymują moc ustaw jedynie pod warunkiem przyjęcia ich przez radę związkową i radę narodowości.

W okresie pomiędzy sesjami komitetu wykonawczego wyższym organem władzy jest prezydjum komitetu w ilości 21 członków, do których należą prezydja rady związkowej i rady narodowości. Prezydjum to, które wydaje dekrety,

uchwały i rozporządzenia, ma prawo wstrzymywać i uchylać uchwały rady komisarzy ludowych i poszczególnych komisarzy ludowych związku oraz centralnych komitetów wykonawczych i rad komisarzy ludowych republik związkowych.

Rada komisarzy ludowych związku, która jest organem wykonawczym centralnego komitetu wykonawczego związku (cik), składa się z prezesa rady, jego zastępcy, 9 komisarzy ludowych i prezesa najwyższej rady gospodarstwa ludowego. Centralne komitety wykonawcze republik związkowych oraz ich prezydja mogą wnosić do prezydjum cik-u związku sprzeciwy przeciw uchwałom rady komisarzy ludowych związku; sprzeciw nie powstrzymuje wykonania uchwały.

W celu zjednoczenia wysiłków republik związkowych w walce z kontrrewolucją polityczną i ekonomiczną, szpiegostwem i bandytyzmem działa przy radzie komisarzy ludowych związku zjednoczony państwowy zarząd polityczny (O. G. P. U.), którego przewodniczący wchodzi do rady komisarzy ludowych związku z głosem doradczym.

Organizacja republik związkowych jest analogiczna do organizacji związku; w każdej republice istnieją: zjazd rad republiki, centralny komitet wykonawczy, rada komisarzy ludowych.

Stolicą związku jest Moskwa.

Rosją kieruje partja komunistyczna, której instancją naczelną jest kongres, wybierający komitet centralny; komitet ten wybiera zarząd polityczny z 5 osób, który sprawuje funkcje przywódcy partji i państwa. Partja komunistyczna zmierza do zrewolucjonizowania świata, godzi więc w prawa zasadnicze państw, lecz rząd rosyjski uchyla się od odpowiedzialności za jej działalność, choć jest wykonawcą jej woli.

## § 20. Konstytucja polska.

I. Geneza konstytucji. Do najpilniejszych zadań wskrzeszonej w listopadzie 1918 r. Polski należało uchwalenie konstytucji przez sejm narodowy. Po zwołaniu sejmu przygotowaniem projektu konstytucji zajął się prezydent ministrów Ignacy Paderewski, który w tym celu utworzył

komisję z kilkudziesięciu osób, nie pomijając posłów sejmowych. Obrady komisji zagaił prezydent Paderewski, poczem wybrano przewodniczącym prof. dr. Michała Bobrzyńskiego, b. namiestnika Galicji i ministra, zaś sekretarzem i referentem generalnym prof. dr. Zygmunta Cybichowskiego. Rząd przedstawił komisji trzy projekty, żądając wydania o nich opinji pod względem naukowym i politycznym. Autorem jednego z tych projektów był prof. dr. Józef Buzek, drugiego — poseł socjalistyczny Mieczysław Niedziałkowski, trzeci był anonimowy.

Skoro ogłoszono wiadomość o zebraniu się komisji, posłowie sejmowi zaprotestowali przeciw jej działalności, uważając, że komisja wkracza w atrybucje sejmowe. Pogląd ten nie był słuszny, bo władza wykonawcza może powierzyć przygotowanie projektu ustawy, komu zechce. W celu uspokojenia opozycji, powstałej w sejmie, rząd komisję nazwał ankietą, lecz mimo to w jej pracach wzięły udział tylko osoby z poza sejmu, mianowicie profesorowie uniwersytetu: Zygmunt Cybichowski, Michał Rostworowski, Stanisław Starzyński, Stanisław Wróblewski (ten ostatni wyjechał przed ukończeniem obrad), b. ministrowie: Michał Bobrzyński, Stanisław Bukowiecki, Zygmunt Chrzanowski (był tylko na kilku posiedzeniach), Józef Świeżyński, publicyści: Bolesław Koskowski i Aleksander Świętochowski, profesorowie wolnej wszechnicy: Feliks Ochimowski i Władysław Maliniak, oraz obywatele kresów wschodnich: Stanisław Horwatt i Konrad Niedziałkowski, razem 14 osób. Rząd był reprezentowany stale przez wyższych urzędników, którzy jednakże głosu nie zabierali. Na jednem posiedzeniu był obecny minister W. R. i O. P. dr. Jan Łukasiewicz i zabierał głos w sprawie kościołów i wyznań, na dwóch posiedzeniach zjawił się minister spraw wewnętrznych Stanisław Wojciechowski, który przedstawił swój pogląd na urządzenie administracji, lecz w dyskusji nie wziął udziału; obaj ministrowie zjawili się na zaproszenie ankiety. Rada ministrów zachowała się biernie wobec prac ankiety, jak później wobec prac sejmu, w którym gorące dyskusje nad wielu zagadnieniami konstytucji odbywały się bez udziału

rządu, powtórzyło więc się zjawisko z czasów Tymczasowej Rady Stanu, która nie przeprowadziła dyskusji ani nad projektem konstytucji, ani ordynacji wyborczej, ułożonym z jej polecenia przez komisję sejmowo-konstytucyjną. Przyczyny tego były analogiczne w obu wypadkach. Rada Stanu była pochłonięta walką z okupantami, którzy nie chcieli przystąpić do istotnej budowy państwa polskiego, nawet w ramach najskromniejszych (zob. wyżej § 17). Rząd niepodległej Polski poświęcał także swoją uwagę przedewszystkiem zagadnieniom polityki bieżącej i nie uważał za rzecz potrzebną ani wskazaną prowadzić sejm w pracy nad najważniejszą ustawą państwową.

Z trzech projektów konstytucji ankieta uchyliła po krótkiej dyskusji dwa: projekt prof. Buzka i posła Niedziałkowskiego; pierwszy z nich nazwano amerykańskim, gdyż za wzorem konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki chciał oprzeć ustrój Polski na idei federacji około 70 stanów czyli ziem. Ankieta uważała, że trzy zabory przedewszystkiem potrzebują zespolenia i dlatego nie mogą mieć ustroju związkowego. Projekt posła Niedziałkowskiego, będący wyrazem programu partji socjalistycznej, nie mógł stać się podstawą dyskusyj ankiety, pragnącej uwzględnić dążenia całego narodu. Trzeci projekt, nazwany francuskim, gdyż na konstytucji Francji się opierał, wywołał szczegółowe obrady, dzięki którym tak został przekształcony, że za samodzielny uchodzić powinien. Projekt ten zredagowałem według uchwał ankiety po przeprowadzeniu pierwszego czytania projektu anonimowego, i także później aż do ukończenia obrad stale redagowałem uchwały ankiety. Układ projektu, przedewszystkiem podział na rozdziały i kolejność artykułów ustaliłem na konferencjach z prof. Bobrzyńskim, który rzucił myśl utworzenia trzech rozdziałów o władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowej; ankieta się temi sprawami nie zajmowała. W pracy swej korzystałem z projektu konstytucji, przyjętego po około 80 posiedzeniach, 28 lipca 1917 r. przez komisję sejmowo-konstytucyjną b. T. Rady Stanu. W sprawie genezy tego projektu powstała legenda, powtórzona przez wielu autorów, a wywołana nieścisłą uwagą ks. dr. Henryka Przeździeckiego,

który we wstępie do projektu napisał, że jego pierwsze czytanie odbyło się na podstawie projektów „prof. Buzka i Cybichowskiego“ (Projekt konstytucji 1918, I, str. VII). Jak się sprawa odbyła, opisał prof. Buzek, który do projektu konstytucji i ordynacji wyborczej ogłosił 4 tomy motywów (Warszawa 1918), z których autorowie widocznie czytają tylko wstęp pióra ks. Przeździeckiego; prof. Buzek pisze: „Dr. Cybichowski nie przedłożył komisji gotowego projektu (konstytucji), a przedkładał swój projekt częściami“. „Podział na powyższe dziewięć rozdziałów, porządek kolejny i tytuły tychże przyjęła komisja, z pewnemi wyjątkami, na wniosek referenta podkomisji konstytucyjnej prof. Cybichowskiego. To samo dotyczy porządku, w jakim następują po sobie poszczególne artykuły“. „Komisja przyjęła niektóre dodatkowe artykuły jeneralnego referenta (prof. Buzka), co do systematyki został jednak z małemi zmianami przyjęty porządek dr. Cybichowskiego...“ (tom I, str. 125).

Projektu konstytucji nie przedstawiłem odrazu w całości, bo byłem zaskoczony propozycją opracowania takiego projektu, a podkomisja długo czekać nie chciała; do komisji powołano znawców ode mnie lepszych i starszych, sądziłem, że im przypadnie w udziale mandat napisania projektu ustawy zasadniczej. Prof. Buzek nie przedstawił żadnego projektu, lecz gdy mu jako jeneralnemu referentowi doręczyłem swój projekt, przyjęty ze zmianami w pierwszem czytaniu, dodał szereg artykułów i zmienił ich kolejność; redakcję tę prof. Buzek przedstawił komisji, lecz wkrótce wycofał, przekonawszy się, że jednoczesna dyskusja nad projektem komisji i jego nową redakcją niezmiernie utrudnia obrady, nie zwiększając ich owocności.

Komisja T. Rady Stanu wedle słów ks. Przeździeckiego przeorała pierwsza zagon odłogiem leżący; z jej pracy korzystali autorowie wszystkich projektów konstytucji, jakie później ogłoszono; prace te zebrała kancelarja cywilna naczelnika państwa (Projekty konstytucji Rzeczypospolitej 1920); szereg artykułów projektu konstytucji z 1917 r. przeniosłem do projektu ankiety, którego ułożenie niezmiernie

ułatwiły praca i doświadczenie, nabyte w r. 1917. Trud włożony w napisanie projektu z 1917 r., nie poszedł na marne; praca ta była podjęta z myślą o zmartwychpowstaniu ojczyzny rzeczywiście niepodległej i niezależnej, dlatego też w długiej i trudnej ze względu na obecność okupanta w kraju dyskusji przeciwstawiłem się wnioskowi członka Rady Stanu p. Władysława Studnickiego, aby w konstytucji uświęcić odrębnym przepisem sojusz z mocarstwami centralnemi; wniosek p. Studnickiego upadł.

Posiedzenia ankiety odbywały się codziennie przez trzy tygodnie od 19 lutego do 12 marca 1919 r., poziom obrad był wysoki, przemówienia członków ankiety, z niektóremi wyjątkami, świadczyły o głębokiem zrozumieniu zagadnień państwowych, kierownictwo obrad było umiejętne. Największy wpływ na treść projektu wywarli, jak w r. 1917, profesorowie. Do projektu ankiety prof. Bobrzyński napisał zwięzłe motywy objętości około arkusza druku; wielka ilość osób czytała te uwagi wybitnego uczonego i doświadczonego męża stanu, podczas gdy jest rzeczą niewiadomą, czy choć jedna osoba przeczytała 4 tomy motywów z r. 1917.

Jest rzeczą znamienną, że kwestja ustroju państwa nie wywołała dyskusji ani w komisji Rady Stanu, ani w łonie ankiety. Forma „samodzielnego" państwa polskiego była przesądzona proklamacją z 5 listopada 1916 r., głoszącą, że Polska będzie monarchją dziedziczną i konstytucyjną. Odezwa komendanta Józefa Piłsudskiego z 14 listopada 1918 r., wzywająca prezydenta ministrów do przedstawienia projektu utworzenia najwyższej władzy reprezentacyjnej republiki polskiej, rozstrzygnęła politycznie sprawę formy państwa, prawnie uczynił to dekret z 22 listopada tegoż roku o najwyższej władzy reprezentacyjnej.

Dnia 12 marca ankieta projekt, podpisany przez prof. Bobrzyńskiego i Cybichowskiego, złożyła rządowi, który jednakże nie zdradzał zamiaru zatwierdzenia projektu. Prezydent ministrów Paderewski, żegnając członków ankiety, zaznaczył, że uchwały jej będą jak najsumienniej rozważone przez rząd, lecz niewiadomo, jaką powinna być konstytucja

polska, czy ma wprowadzić ustrój jednolity, czy też podzielić państwo na ziemie, stany.

Uwagi te świadczą, że rząd w sprawie konstytucji nie miał żadnego programu, był rządem, który nie rządził, a czekał na wskazówki sejmu, który składając się ze stronnictw, wzajemnie się zwalczających, nie był zdolny do inicjatywy i domagał się natarczywie od rady ministrów przedstawienia projektu konstytucji. Dnia 5 kwietnia 1919 r. rząd przesłał sejmowi projekt ankiety, lecz gdy go zapytano, czy projekt ten popiera, odpowiedział negatywnie.

Pod wpływem zapytań sejmowych rząd zabrał się do pracy nad konstytucją i uchwalił z historyczną datą 3 maja projekt ogólnikowej deklaracji konstytucyjnej, którą minister spraw wewnętrznych odczytał na posiedzeniu sejmu z 6 maja. Projekt ten opierał się na pracy p. Włodzimierza Wakara, przez rząd skróconej i zmienionej. Deklaracja konstytucyjna wywołała powszechne zdziwienie i ostrą krytykę, której dowodem są obrady sejmu z 9, 10 i 13 maja. Deklaracja nie była projektem ustawy zasadniczej, lecz pięknie i popularnie napisanym artykułem politycznym, do którego włączono niektóre artykuły projektu ankiety. Obok treści prawniczej, jedynie wskazanej w konstytucji, były w deklaracji przeważnie uwagi moralne i moralizatorskie, pouczenia, objaśnienia, myśli nieraz ryzykowne, np. oświadczenie: „Umyślnie ku temu powołane organy dbać będą, żeby obywatele, na świat przychodząc, nie byli obarczeni wadami dziedzicznemi...“ (X).

W tym samym dniu t. j. 6 maja klub sejmowy „Wyzwolenie“ zgłosił w sejmie wniosek nagły p. n. Podstawa ładu Rzeczypospolitej Polskiej, zawierający deklarację p. Wakara nieznacznie zmienioną. Projekt deklaracji nie liczył się wcale z istotą państwa współczesnego, głosił np. „Niemasz w Rzeczypospolitej sądów odwoławczych ani specjalnych, a poza zwykłemi sądami nikt niemocen jest orzekać o prawności ani kary obywatelom wymierzać, bo sąd, jak sprawiedliwość, jest jeden“ (tytuł X). Nie jest potrzebna polemika z zasadą, której autor widocznie nie znał znaczenia toku instancyj, jako gwarancji wymiaru sprawiedliwości.

Sejm, przekonawszy się o bezradności i nieudolności rządu w sprawie ułożenia konstytucji, starał się o ujęcie tej sprawy w swoje ręce, lecz skończyło się na dobrych chęciach; zadanie to przerastało siły ciała ustawodawczego. Dwa stronnictwa, jedno lewicowe, drugie prawicowe, opracowały projekt konstytucji. Związek polskich posłów socjalistycznych przedstawił 27 maja sejmowi wniosek, zawierający tymczasową ustawę konstytucyjną, zredagowaną przez posła Mieczysława Niedziałkowskiego i odrzuconą przez ankietę. Trzy dni później, 30 maja, związek sejmowy ludowo-narodowy wniósł do sejmu w postaci wniosku nagłego projekt konstytucji, zdradzający wybitnie wpływ projektu ankiety, będący właściwie jego przeróbką. Chcąc uratować atakowaną gwałtownie zasadę dwuizbowości sejmu, projekt związku ludowo-narodowego zastąpił nazwę senatu nazwą straży praw. W projekcie tym znalazł się przepis, którego niema w projekcie ankiety: ,,Za wewnętrzne przekonania nikt nie może być pociągnięty do odpowiedzialności'' (art. 9). Postanowienie to wypowiada zasadę, która się sama przez się rozumie; tajniki duszy są niedostępne dla organów państwa, w myśli można popełniać największe zbrodnie, myśl może być przedmiotem ścigania dopiero, gdy się przejawi nazewnątrz i stanie czynem, co Niemcy wyrażają słowami: Gedanken sind zollfrei.

Wniosek związku ludowo-narodowego, podpisany przez posła Stanisława Głąbińskiego i towarzyszy, przekazano bez dyskusji, jak projekt socjalistyczny, komisji konstytucyjnej. W każdym razie podkreślić trzeba, że choć jedno stronnictwo sejmowe spostrzegło zalety projektu ankiety i pragnęło jego wejścia w życie. Rząd zapytany po przedstawieniu niefortunnej deklaracji konstytucyjnej, czemu nie chce aprobować projektu ankiety, przez siebie zwołanej, oświadczył przez usta ministra spraw wewnętrznych Wojciechowskiego, który zastępował bawiącego w Paryżu premjera, że zasady projektu ankiety o administracji nie zgadzają się z poglądami ministra spraw wewnętrznych, który wskutek tego musiał zająć w stosunku do tego projektu stanowisko odmowne. Jednakże rząd miał możność poprawienia pracy ankiety stosownie do swego

programu ustroju administracji, odrzucenie całego projektu nie było potrzebne, ani też wskazane, w każdym razie opóźniło uchwalenie konstytucji, na którą czekał nietylko kraj, ale także zagranica.

Dn. 30 maja poseł Józef Buzek wniósł swój projekt konstytucji, uchylony przez ankietę, a podpisany przez posłów klubu pracy konstytucyjnej; i ten projekt sejm przekazał komisji bez dyskusji. Komisja znalazła się w sytuacji kłopotliwej; nad kilku projektami jednocześnie dyskutować nie mogła, a rywalizacja stronnictw stanęła na przeszkodzie przyjęciu za podstawę dyskusji projektu jednego z nich. Nie było innej drogi wyjścia, jak podział konstytucji na szereg części i powierzenie ich opracowania przedstawicielom poszczególnych stronnictw; była to droga, zalecana za czasów T. Rady Stanu przez dr. J. Buzka, lecz uznana wtedy na mój wniosek za nieodpowiednią; o ile to możliwe, ustawa powinna być dziełem jednego redaktora. Komisja konstytucyjna sejmu utworzyła aż jedenaście referatów, których autorowie mieli opracować następujące tematy: ogólna forma rządu, prawa i obowiązki obywatelskie, organizacja pracy, organizacja własności, władza ustawodawcza, władza wykonawcza, samorząd i autonomja, sądownictwo, zmiana konstytucji, naczelna izba obrachunkowa, sądownictwo administracyjne[1]). Metoda ta z konieczności odwlekała na długi czas uchwalenie projektu i uniemożliwiała powstanie dzieła jednolitego. Inicjatywa sejmu nie okazała się owocną.

Sprawa się zmieniła, gdy rząd zdecydował się nareszcie 1 listopada 1919 r. na zatwierdzenie projektu ankiety, który 3 listopada przesłał sejmowi z niektóremi poprawkami, przeważnie wątpliwej wartości. Dnia 4 listopada sejm przekazał projekt komisji konstytucyjnej, która 11 listopada postanowiła przyjąć go za podstawę obrad. Po upadku gabinetu Paderewskiego nowa rada ministrów pod przewodnictwem Leopolda Skulskiego wprowadziła nowe zmiany do projektu

[1]) Projekt ustawy konstytucyjnej, opracowany przez komisję konstytucyjną sejmu ustawodawczego. Druk sejmowy Nr. 1883 — 1920. Wstęp krótki napisał przewodniczący komisji, prof. dr. Edward Dubanowicz.

konstytucji (19 stycznia 1920), jako to: naczelnik państwa nazywa się prezydentem Rzeczypospolitej; zamiast straży praw projekt przewiduje ciało o innym składzie, nazwane senatem, w którym mają być wiryliści; instytucja wirylistów zaszkodziła instytucji senatu i była jedną z głównych przyczyn ścieśnienia jego kompetencji; prezydenta wybierają obie izby sejmowe, odrzucona jest zasada obioru głowy państwa przez naród.

Rząd przyjął projekt ankiety nie z własnej inicjatywy, lecz na skutek porozumienia, które w sprawie podstawowych zasad konstytucji przyszło do skutku pomiędzy stronnictwami większości.

Komisja konstytucyjna sejmu uzyskała podstawę obrad wartości pierwszorzędnej. Mogę o tem mówić swobodnie, choć należę do twórców projektu, bo wybitni przedstawiciele nauki i polityki uznali projekt ankiety za najlepszy, jaki u nas opracowano, i nikt tej opinji nie kwestjonował, choć oczywiście nie wszyscy zgadzają się na wszelkie zasady tego projektu; moje stanowisko jest zaznaczone w motywach projektu, z których wynika np., że w sprawie wyboru głowy państwa byłem wówczas przeciwnikiem przyjętej przez ankietę zasady plebiscytu.

Komisja konstytucyjna już w czerwcu 1920 r. przedstawiła projekt konstytucji sejmowi, lecz najazd bolszewicki stanął na przeszkodzie ukończeniu obrad. Po odparciu wroga sejm podjął pracę na nowo i po namiętnych nieraz dyskusjach i sporach, uchwalił pod przewodnictwem marszałka Wojciecha Trąmpczyńskiego konstytucję 17 marca 1921 r. znaczną większością głosów; przeciw projektowi głosowało „Wyzwolenie"; socjaliści (P. P. S.) powstrzymali się od głosowania. Sejm wprowadził do projektu konstytucji szereg nowych przepisów, inne skreślił lub zmienił, lecz rdzeń projektu ankiety utrzymał. O uchwałach sejmowych rozstrzygała nieraz przypadkowa większość, do konstytucji weszły przepisy, z których jedne przeczą drugim; ogólnie rzecz biorąc, sejm nie poprawił projektu ankiety, lecz go pogorszył. Trzeba jednakże zważyć, że sejm jako ciało polityczne, składające się z różnych partyj

o swoistych programach, nie mógł stworzyć ustawy doskonałej; stronnictwa, dążąc do realizacji swych postulatów, musiały nieraz zawierać kompromisy, w których rezygnowały z jednych postulatów, aby móc urzeczywistnić inne.

II. Charakterystyka konstytucji.

a) Charakterystyka zewnętrzna. Konstytucja oprócz wstępu, w którym wskazuje na przeszłość i przyszłość narodu, posiada 7 rozdziałów a 126 artykułów. Pierwszy i ostatni rozdział jest bardzo krótki, pierwszy liczy dwa artykuły: artykuł pierwszy ustala ustrój państwa, stwierdzając, że Polska jest Rzecząpospolitą, drugi artykuł proklamuje zasadę podziału władz. Ostatni rozdział zawiera tylko jeden artykuł o wprowadzeniu w życie konstytucji.

Zasadnicza treść konstytucji dzieli się na trzy części według trzech funkcyj państwowych: drugi rozdział jest poświęcony władzy ustawodawczej, trzeci rozdział — władzy wykonawczej, czwarty — sądownictwu. Ponadto jest rozdział o powszechnych obowiązkach i prawach obywatelskich.

b) Charakterystyka wewnętrzna. Konstytucja nawiązuje, jak sama głosi, do świetnej tradycji ustawy rządowej z 3 maja 1791 r. Jak król według ustawy majowej, tak prezydent państwa według konstytucji marcowej nie ma prawa veta, ustawa może wejść w życie wbrew jego woli. Projekt ankiety, zatwierdzony w tym względzie przez rząd Paderewskiego i Skulskiego, przewidywał prawo veta prezydenta, chcąc przez to umożliwić powstanie silnego rządu. Czynnikiem rozstrzygającym w państwie według obu konstytucyj jest izba poselska, którą ustawa majowa nazywa wyobrażeniem i składem wszechwładztwa narodowego. Senat nie ma ważnych atrybucyj izby poselskiej, czyli sejmu, jak mówi konstytucja marcowa, która zmieniła bez wyraźnej potrzeby wiekami uświęconą terminologję polską; sejmem nazywano przez wieki zespół obu izb prawodawczych, zagarnięcie tej nazwy dla izby poselskiej było wynikiem tendencyj, zmierzających do stworzenia parlamentu jednoizbowego, jakim był tak zwany sejm ustawodawczy, który uchwalił ustawę marcową. Mówiąc o obu izbach polskich, trzeba używać obcego terminu parla-

mentu. Nie należy jednakże sądzić, że ta zmiana wyrazownictwa ma tylko charakter zewnętrzny, przeciwnie całość postanowień o izbach prawodawczych Polski robi wrażenie, jakoby ustawodawca zamierzał stworzyć ciało prawodawcze jednoizbowe i dopiero po dokonaniu tej pracy sobie przypomniał o potrzebie drugiej izby, lecz to „ocknienie" się ustawodawcy nie było dość silne, aby skłonić go do podjęcia pracy na nowo; twórca praw zadowolił się uwzględnieniem senatu w postanowieniach dodatkowych konstytucji nie zespolonych harmonijnie z jej treścią, niejako sztucznie do niej przyczepionych. Senat w naszej konstytucji robi wrażenie intruza, którego wita się niechętnie i z przyjemnością żegna. Chcąc obrazowo określić stanowisko senatu według dawnej i nowej konstytucji, można stwierdzić, że jego zadaniem jest i było hamowanie rozpędu drugiej izby, lecz walka z zasadą dwuizbowości, prowadzona w nowej Polsce nawet przez umiarkowane stronnictwo „Piasta", które głosowało przeciw senatowi, sprawiła, że nowe przepisy są gorsze od dawnych, przedewszystkiem pod względem technicznym. Według ustawy rządowej z 3 maja 1791 r. senat mógł odrzucić projekt, przyjęty przez izbę poselską, lecz w razie powtórnego uchwalenia przez tę izbę projekt stawał się prawem. Tak było w jednych sprawach, w konstytucji wymienionych; w innych zliczano głosy oddane w obu izbach tak, że liczniejsza izba niższa mogła zmajoryzować izbę wyższą, i tylko w niektórych sprawach była potrzebna zgoda większości obu ciał. Nowa konstytucja głosi, że każdy projekt ustawy, przez sejm uchwalony, będzie przekazany senatowi do rozpatrzenia; senat może projekt zmienić lub odrzucić, lecz art. 35 konstytucji wskazuje tylko skutki zmiany projektu, nie zaś jego odrzucenia, o czem będzie jeszcze mowa w rozdziale, poświęconym sejmowi. Na kompetencje senatu w tej sprawie zapatruje się inaczej izba niższa, aniżeli izba wyższa, przed wyrównaniem tej różnicy zdań, wywołanej przez niedokładną redakcję art. 35, prawa senatu w doniosłej kwestji odrzucenia projektu sejmowego pozostaną spornemi. Szereg innych przepisów o senacie nie budzi wprawdzie wątpliwości interpretacyjnych, lecz świadczy, że

senat polski nie jest właściwie izbą wyższą w tradycyjnem znaczeniu tego wyrazu, raczej jej karykaturą. Senat nie ma prawa inicjatywy ustawodawczej, nie może żądać zwołania sejmu ani senatu, nie może tworzyć nadzwyczajnych komisyj w celu zbadania poszczególnych spraw. Tak doniosły akt, jak wydanie wojny, która może podważyć egzystencję państwa, wymaga zgody sejmu, nie zaś senatu. Urzeczywistnienie odpowiedzialności ministrów oraz prezydenta należy do kompetencji sejmu, senat nie może pociągnąć rządu do odpowiedzialności. Znaczenie senatu jest niewielkie, zwłaszcza, że sejm często odrzuca poprawki senatu, który z prawa odrzucenia projektu sejmowego nie skorzystał dotychczas w doniosłej sprawie, nie mówiąc o tem, że skutki takiej uchwały są dotychczas sporne. Posiedzenia senatu odbywają się dość rzadko, na rozważenie nawet największych projektów senat ma tylko 60 dni czasu, zjawił więc się pogląd, że stanowiska senatorów, pobierających pensje równe mniej więcej płacy wiceministra, są dobrze płatnemi synekurami, otaczającemi ich posiadaczy splendorem. Opinja ta jest dziełem przeciwników instytucji parlamentu dwuizbowego; te same czynniki wskazują też na słabą nieraz frekwencję na posiedzeniach senatu; bywa, iż zaledwie $^1/_3$ senatorów jest obecna na posiedzeniu, niewielka też liczba pracuje istotnie. Jednakże słaby udział w pracy zdarza się także w sejmie. Obserwator bezstronny działalności senatu uzna, że ciało to posiada szereg znawców, którzy w szczupłych ramach kompetencyj senatu podejmują pracę pożyteczną, lecz są też dziedziny, jak np. polityka zagraniczna, które są zbyt słabo reprezentowane w izbie wyższej. Nadzieja, że senat rozumem zaimponuje sejmowi i zaważy na losach państwa, nie ziściła się; rozum może nie być gwiazdą przewodnią ciał demokratycznych, pochłoniętych grą i walką interesów.

Konstytucja marcowa nie jest tworem oryginalnym, lecz opiera się na ideach, uświęconych w ustawach zagranicznych, tak samo, jak konstytucja majowa, której wzorem były projekty konstytucyjne Francji; zresztą wspominaliśmy już, że wszystkie konstytucje współczesne są zbliżone do siebie.

Podstawa konstytucji jest demokratyczna. Prawo wybierania posłów ma każdy obywatel polski bez różnicy płci, który w dniu ogłoszenia wyborów ukończył lat 21, używa w pełni praw cywilnych i zamieszkuje w okręgu wyborczym od przedednia ogłoszenia wyborów. Senatorów wybierają wyborcy sejmowi, którzy liczą lat 30 i mieszkają od roku w okręgu wyborczym. Zgodnie z wnioskiem mniejszości ankiety, do której należeli pp. Cybichowski, Koskowski, Maliniak, Niedziałkowski i Wróblewski, sejm oparł wybory senatorów na demokratycznem prawie wyborczem, które przyczyniło się do utrwalenia instytucji senatu i zwiększyło liczbę jego zwolenników; do ich grona weszła partja „Piasta" i szereg socjalistów. Jak w sprawie wyboru senatorów, tak też w niemniej ważnej kwestji obioru głowy państwa zwyciężył w sejmie pogląd mniejszości ankiety, do której należało tylko dwóch jej członków, mianowicie prof. Zygmunt Cybichowski i dr. Bolesław Koskowski, broniący zasady wyboru prezydenta przez parlament. Większość ankiety popierała amerykańską zasadę plebiscytu, oddającą oznaczenie głowy państwa w ręce obywateli-wyborców. Pierwsza zasada jest logiczną konsekwencją systemu rządów parlamentarnych, uświęconego w konstytucji polskiej. System ten daje przewagę ciału ustawodawczemu i dlatego wymaga, aby wybór naczelnika władzy wykonawczej był jego dziełem. Zasada amerykańska stwarza możność wielkich konfliktów pomiędzy polityką prezydenta, wybranego przez naród, i działalnością parlamentu, powołanego do życia również wolą narodu. Zasada plebiscytu jest niezgodna z systemem rządów parlamentarnych, którego też nie zna konstytucja amerykańska.

Konstytucja polska jest tylko tymczasowym wyrazem polskich praw zasadniczych i ukaże swe właściwe oblicze dopiero po rozwinięciu jej przepisów przez niezliczone ustawy i rozporządzenia. Konstytucja jest szkieletem, który staje się zdolnym do życia przez wypełnienie go prawami wykonawczemi. Siła twórcza, właściwa polskiemu życiu prawnemu, każe wierzyć, że polskie prawo konstytucyjne posiadać będzie szereg rysów swoistych, które będą wyrazem właściwości duchowych narodu polskiego.

28 lutego 1922 r.

III. Krytyka konstytucji polskiej. Konstytucja nie zadowoliła żadnej partji, krytykowała ją nietylko lewica, lecz także prawica i centrum, co jest dowodem, że nasza ustawa zasadnicza nie ma charakteru partyjnego, lecz trzyma się linji pośredniej. W uwagach polemicznych, ogłaszanych w prasie politycznej, nazwano nieraz konstytucję „lex Dubanowicz", według nazwiska przewodniczącego komisji konstytucyjnej sejmu, który brał intensywny udział w jej uchwalaniu, lecz obrady i głosowania sejmowe są dowodem, że kładzenie wszelkich wad istotnych lub rzekomych konstytucji na karb prof. Dubanowicza i obarczanie go odpowiedzialnością za całość konstytucji nie jest usprawiedliwione.

Z obfitej literatury, poświęconej krytyce konstytucji, przytoczymy niektóre głosy. Prof. Jaworski w swym komentarzu, wymienionym wyżej w § 3, str. 1 s, oświadcza, że w dyskusjach nad konstytucją ani wieś ani miasto nie zrozumiały swych interesów, bo przedstawiciele wsi nie utrącili art. 99 konstytucji o wywłaszczeniu ziemi, a reprezentanci miast nie postarali się o uchwalenie przepisów, któreby umożliwiły powstanie silnego rządu, a tylko silny rząd mógłby urzeczywistnić ich postulaty. Najważniejszem zagadnieniem, twierdzi prof. J., jest rewizja konstytucji. Tym uwagom należy przeciwstawić tezę, że walka o reformę rolną, przewidzianą w art. 99 konstytucji, była w zasadzie już rozstrzygnięta w chwili uchwalania tego przepisu, zaś przedstawiciele miast, których prof. J. utożsamia z socjalistami, nie stanowili jednolitego obozu.

Wiele uwag krytycznych zawiera wielki zbiór opinij o konstytucji, ogłoszony przez prof. J. pod tytułem „Ankieta o konstytucj z 17 marca 1921 r." (Kraków, 1924). Streścimy kilka opinij. Prezes prokuratorji generalnej St. Bukowiecki podkreśla, że konstytucja marcowa, w przeciwstawieniu do konstytucji majowej, nie jest dziełem o tendencji do utrwalenia w Polsce silnej władzy (str. 16). W tę samą strunę uderza prof. Kumaniecki, wskazując na to, że sąsiedzi nasi, na Zachodzie i Południu, Prusy i Czechosłowacja, na Wschodzie — Rosja, oparli budowę państwową na zasadzie silnego rządu

(str. 21). Prof. Starzyński ubolewa, że nasze państwo jest republiką ściśle parlamentarną z niedorozwojem poczucia praworządności, objawiającym się wydawaniem ustaw sprzecznych z konstytucją (str. 22—30). Prof. Rostworowski pragnie, aby senat liczył $^2/_3$ ogólnej liczby posłów i składał się w połowie z reprezentacyj wojewódzkich, wybranych przez sejmiki wojewódzkie, w połowie zaś z reprezentacyj samorządu gospodarczego (str. 37). Opinje te popiera prof. Kutrzeba, który w naszej konstytucji widzi głównie 2 wady: 1) oddanie całego kierownictwa spraw państwowych w ręce sejmu, 2) niewłaściwy skład senatu (str. 39).

Autorowie, krytykując konstytucję, wskazują kilka razy na teoretyczny charakter swych uwag ze względu na to, że rewizja konstytucji, z tak wielkim trudem uchwalonej, mogłaby rozniecić nanowo walki stronnictw i osłabić wiarę zagranicy w stałość naszych urządzeń. Prof. Kumaniecki wywodzi, że konstytucja to jakby tylko mury. „Życie zaś, mające w ich wnętrzu tętnić, można zawsze urządzić w taki sposób, że nawet w niewygodnych ścianach będzie ono zdrowem i pełnem siły" (str. 22). Prof. Kutrzeba mówi: „Lepsza jest ustawa nawet niedoskonała, niż częste zmienianie ustaw, które wprowadza tak niebezpieczny — zwłaszcza dla państwa dopiero formującego się — stan niejasności pojęć prawnych w społeczeństwie, które, ledwie jedne zaczęło sobie przyswajać, już innych ma się uczyć. Nadto poruszenie kwestji zmiany konstytucji co do pewnych punktów może łatwo wywołać dążność do gruntownej jej rewizji. Wiemy zaś, jakie ostre scysje to może wywołać" (str. 41). Prof. Jaworski wreszcie stwierdza, „że sejm nieprędko zajmie się rewizją konstytucji; nie byłoby to zresztą pożądanem" (str. 414). Przypomnieć trzeba, że wielkie dzieło sanacji skarbu podjęto na mocy pełnomocnictw, uchwalonych na podstawie naszej konstytucji, przez wielu tak krytykowanej.

Prof. St. Wróblewski we wspomnianej publikacji doszedł do wniosku, że „senat nie jest drugą izbą, lecz tylko ornamentem jednoizbowości" i nie ma warunków do życia. Jednocześnie autor ten oświadcza, że art. 125 konstytucji,

mówiący o jej rewizji, co lat 25 przez sejm i senat, przypuszcza wiekuiste istnienie senatu (str. 114), z czego wynikałoby, że drugi zkolei sejm, mogący konstytucję zmienić własną uchwałą (art. 125), nie mógłby go usunąć..

Prof. Jaworski, oceniając całość konstytucji, oświadcza, że jej postanowienia są wynikiem przypadku, nie zaś obrazem sił, w sejmie tkwiących. „Życie parlamentarne Polski, zdaniem tego uczonego, należy raczej przewidywać jako łańcuch tworzącej się i rozpadającej przypadkowej większości. A większość ta będzie naprawdę wszechwładną" (str. 124-125). Rządy p. Wł. Grabskiego, który stał prawie dwa lata na czele gabinetu ministrów, świadczą, że konstytucja nie uniemożliwia stałości rządów, co dotyczy także rządów po przewrocie majowym z r. 1926.

Prof. Peretiatkowicz w artykule o okresie władzy prezydenta żąda, uzgodnienia tego okresu z okresem kadencji sejmowej, aby prezydenta wybierały te izby, z któremi będzie musiał współpracować, co byłoby, zdaniem tego autora, gwarancją zgodnej współpracy tych czynników (str. 131). Prof. Kumaniecki podkreśla, że konstytucja o samorządzie narodowościowym mówi niejasno i niewystarczająco (str. 158); wogóle jej przepisy o ustroju administracyjnym, aczkolwiek dobre, nasuwają wskutek sposobu ich określenia wiele wątpliwości i otwierają szerokie pole różnym możliwościom (str. 161). Prof. Michał Bobrzyński wywodzi, że na podstawie art. 109 konstytucji nie dadzą się ułożyć zapowiedziane w nim ustawy o mniejszościach narodowościowych w ten sposób, aby zaspakajając ich uprawnione żądania, związały je z państwem (str. 394). Podczas obrad ankiety konstytucyjnej, której prof. B. przewodniczył, oświadczył on w lutym 1919 r., że tylko dokładne i daleko sięgające przepisy konstytucyjne o prawach mniejszości narodowościowych ochronią Polskę od narzucenia jej tych praw przez zagranicę. Głos ten przebrzmiał na ankiecie bez echa, epilogiem jego był traktat o ochronie mniejszości.

Cenne opinje zawiera ankieta, urządzona w sprawie rewizji konstytucji i ordynacji wyborczej przez redakcję Ruchu Prawniczego, Ekonomicznego i Socjologicznego (rok 1925).

Znajdujemy tam głosy p. p. St. Bukowieckiego, Z. Cybichowskiego, L. Ehrlicha, St. Głąbińskiego, W. Komarnickiego, L. Kulczyckiego, J. Makowskiego, A. Peretiatkowicza, M. Rostworowskiego i St. Starzyńskiego. Nie mogąc oczywiście podać tych uwag w całości, powtórzymy niektóre opinje, wyrażone przez członków tej ankiety. P. Bukowiecki żąda uniezależnienia prezydenta od senatu i sejmu (str. 412). Prof. Ehrlich zaznacza, że ustawy, a zwłaszcza konstytucyjne, często spotykają się zaraz po ich wydaniu z mniej lub więcej gwałtowną krytyką, która zczasem słabnie; przykładem tego może być konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki z r. 1787, uważana dziś przez ogromną większość Amerykanów za wcielenie mądrości politycznej; nie wolno też przeceniać skuteczności normy pisanej w prawie publicznem; „najważniejszem jest zagadnienie wytworzenia własnej kultury politycznej" (str. 416). Prof. Głąbiński żąda rozszerzenia kompetencji senatu i nadania prezydentowi prawa rozwiązania sejmu na wniosek rady ministrów po wysłuchaniu opinji rady stanu, o ileby ją utworzono (422, 423). Prof. Komarnicki pragnie również rozszerzenia kompetencji senatu, lecz zauważa, że „zasadnicze założenia konstytucji marcowej, podstawowe formy rządu, jakie są w tej konstytucji przyjęte, muszą być zachowane"; reformę konstytucji wyobraża sobie prof. K. w zasadzie jako nawrót do projektu ankiety (424, 426, 427). Prof. Kulczycki zaznacza, że „zło w naszym parlamentaryzmie tkwi nietyle w naszej konstytucji, ile raczej w naszem ukształtowaniu stronnictw politycznych, w naszej psychologji politycznej"; „zapewne byłoby lepiej, aby zło tkwiło w konstytucji, gdyż łatwo można byłoby je naprawić"; „brak nam ścisłego politycznego myślenia" (432). Prof. Makowski Juljan żąda dla prezydenta prawa rozwiązania sejmu i senatu „w każdej chwili i z własnej inicjatywy" oraz prawa veta absolutnego, a co najmniej zawieszającego (434). Domaganie się dla prezydenta veta absolutnego oraz prawa rozwiązania izb prawodawczych z własnej inicjatywy, a więc bez wniosku rządu, każe zaliczyć prof. M. do zwolenników monarchji absolutnej. Prof. Peretiatkowicz oświadcza, że „niemal wszystkie urządzenia naszego

świeżego organizmu państwowego jeszcze źle funkcjonują i nie dają wielkich rezultatów" (435). Jednakże przeprowadzenie sanacji skarbu zniewala do złagodzenia tej opinji. Prof. P. popiera nadanie prezydentowi prawa rozwiązania sejmu, które „przysługuje prezydentowi w republikach Polskę otaczających. Widzimy je w Niemczech, w Czechosłowacji, nawet w małej Litwie" (437). O innych zmianach konstytucji prof. P. nie pisze, uważając ich przeprowadzenie przez obecny sejm i senat za mało prawdopodobne; natomiast domaga się utworzenia trybunału konstytucyjnego oraz rady stanu (438). Jednakże roforma konstytucji dzięki noweli z 2 sierpnia 1926 przyszła do skutku w szerszym zakresie, aniżeli przypuszczał wtedy prof. P.

Prof. Starzyński podkreśla: „Źle funkcjonuje i instytucja głowy państwa, i reprezentacja ludności i rząd"; prezydent powinien otrzymać prawo veta i prawo swobodnego rozwiązania sejmu; sposób tworzenia senatu powinien być oparty na podstawach bardziej się różniących od systemu wyborczego do sejmu, aniżeli to dziś ma miejsce, albowiem właśnie w tem zróżniczkowaniu leży główna racja i uzasadnienie systemu dwuizbowego (441—443).

Oprócz tych uwag ogłoszono wielką liczbę innych.

Analiza głosów w sprawie reformy konstytucji okazuje, że niema w Polsce jednolitego poglądu na wady naszego ustroju. Jedni autorowie pragną naprawy nie konstytucji, lecz życia politycznego w Polsce, drudzy popierają reformy ustrojowe, lecz różnią się między sobą w swych postulatach szczegółowych. Wielu zwolenników ma nadanie prezydentowi prawa rozwiązania sejmu, choć reforma ta, dokonana przez wspomnianą nowelę, może wciągnąć szefa egzekutywy w wir walk politycznych i wywołać przesilenie na stanowisku głowy państwa w razie powrotu do władzy po wyborach tej samej większości sejmowej. Naszem zdaniem, do głównych przyczyn niedomagania naszego ustroju należy z jednej strony zawiła struktura socjalna ludności, której naprawa konstytucji nie zdołałaby zmienić, z drugiej strony — trudności specjalne, wywołane przez wskrzeszenie państwa po długim okresie niewoli i w trudnej chwili powojennej.

art 125.

IV. Zmiana konstytucji. Art. 125 konstytucji odróżnia 3 wypadki zmiany konstytucji: zmianę zwykłą, zmianę specjalną i rewizję obowiązkową.

a) Zmiana zwykła. Obie izby prawodawcze są równouprawnione o tyle, że zmiana nie jest możliwa bez zgody senatu. Jednakże senat nie ma prawa inicjatywy, które przysługuje tylko sejmowi. Zmiana konstytucji jest utrudniona: wniosek o zmianę powinien być podpisany przez $^1/_4$ ustawowej liczby posłów i zapowiedziany co najmniej na 15 dni. Zmiana musi być uchwalona większością $^2/_3$ głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów względnie senatorów.

Prawo inicjatywy ma też rząd na mocy art. 10 konstytucji.

Wedle tych postanowień uchwalono nowelę z 2 sierpnia 1926, którą nazwano ustawą „zmieniającą i uzupełniającą" konstytucję (Dz. U. Nr. 78 poz. 442), choć każde uzupełnienie konstytucji jest jej zmianą, nie potrzeba więc wspominać o uzupełnieniu obok zmiany. Ustawa ta zmieniła 6 artykułów konstytucji, mianowicie 4, 22, 25, 26, 44, 58. Nowela, której normy podajemy na końcu niniejszej książki, ograniczyła prawa budżetowe sejmu, dała prezydentowi prawo rozwiązania sejmu i senatu na wniosek rady ministrów, stworzyła instytucję rozporządzeń nagłych i rozwinęła instytucję rozporządzeń ustawodawczych. To są główne postanowienia. Wniosek o nadaniu prezydentowi prawa veta odraczającego nie utrzymał się. Redakcja nowych przepisów jest wadliwa, o czem będzie jeszcze mowa niżej w § 25.

b) Zmiana specjalna. Drugi zrzędu na zasadzie nowej konstytucji wybrany sejm może dokonać rewizji konstytucji własną uchwałą, powziętą większością $^3/_5$ głosujących, przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Z niewiadomych przyczyn konstytucja mówi nie o zmianie, lecz o rewizji, choć jest rzeczą oczywistą, że tak zmiana jak rewizja może dotyczyć bądź to całej konstytucji, bądź to poszczególnych jej artykułów. Cechą charakterystyczną tego wypadku zmiany względnie rewizji konstytucji

jest pominięcie senatu. Ponieważ konstytucja nie ustala granic zmian, skreślenie przepisów o senacie nie jest wyłączone, bo przepis, mówiący o rewizji konstytucji co lat 25 przez sejm i senat, również może być zmieniony przez drugi zkolei sejm. Czy rygory, dotyczące wniosków o zmianie, obowiązują także w tym przypadku, który mówi o rewizji? Można to przyjąć, lecz konstytucja wyraźnie tego nie oświadcza.

c) Rewizja obowiązkowa. Rewizja ta różni się zasadniczo od zmiany dzięki swemu charakterowi obowiązkowemu, lecz redakcja tego przepisu jest zagadkowa, gdyż opiewa: co lat 25 po uchwaleniu konstytucji ma być ustawa konstytucyjna poddana rewizji zwyczajną większością sejmu i senatu, połączonych w tym celu w zgromadzenie narodowe. Przepis ten, rozumiany dosłownie, głosi, że co lat 25 zgromadzenie narodowe jest obowiązane poddać konstytucję rewizji większością głosów, czyli mówiąc inaczej: większość zgromadzenia musi uchwalić poddanie konstytucji rewizji. Ponieważ jednakże poddanie konstytucji rewizji jest obowiązkowe, niewiadomo, czemu ma być jeszcze uchwalone. Uchwały wymaga chyba nie poddanie rewizji, lecz jej uskutecznienie. Przepis o rewizji obowiązkowej jest zbyt lakoniczny i wymaga rozwinięcia przez ustawę wykonawczą, która zawierać będzie regulamin zgromadzenia narodowego, poświęconego rewizji konstytucji. Myśl prawodawcza, tkwiąca w postanowieniu o rewizji konstytucji, lecz niewyraźnie wypowiedziana, może być tak ujęta: co lat 25 zbiera się zgromadzenie narodowe, które rozważa wnioski o zmianę konstytucji; rygory w sprawie tych wniosków musi ustalić ustawa wykonawcza, gdyż konstytucja milczy, a nie jest konieczna konkluzja, że utrudnienie wniosków, przewidziane dla wypadków zmiany fakultatywnej, ma też obowiązywać w razie rewizji obowiązkowej; uchwalenie wniosku wymaga zwykłej większości głosów; quorum nie jest ustalone przez konstytucję; gdyby wniosków nie było lub żaden z nich nie przeszedł, zgromadzenie zakończyłoby się bez rezultatu.

Instytucja rewizji obowiązkowej jest zaczerpnięta z konstytucji majowej, powstałej w epoce, gdy praktyka europej-

ska nie posiadała jeszcze doświadczeń w dziedzinie konstytucyj pisanych. Wznowienie zasady majowej w konstytucji marcowej zasługuje na uwagę jako reminiscencja historyczna, lecz jej racjonalność jest wątpliwa, zwłaszcza, że zasada majowa była lepiej zredagowana i miała inne znaczenie, opiewając: „Zapobiegając z jednej strony gwałtownym i częstym odmianom konstytucji narodowej, z drugiej, uznając potrzebę wydoskonalenia onej, po doświadczeniu jej skutków, co do pomyślności publicznej, porę i czas rewizji i poprawę konstytucji co lat dwadzieścia pięć naznaczamy". Przepis konstytucji majowej wyłączał rewizję fakultatywną, która według konstytucji obowiązującej jest dopuszczalna.

V. W p r o w a d z e n i e k o n s t y t u c j i w ż y c i e. Artykuł 126 konstytucji głosi, że konstytucja ma moc obowiązującą z dniem jej ogłoszenia, względnie — o ile urzeczywistnienie jej poszczególnych postanowień zawisło od wydania odpowiednich ustaw — z dniem ich wejścia w życie. Zasada ta jest jasna i głosi, że konstytucja ma moc od dnia jej ogłoszenia, t. j. od 1-go czerwca 1921 r., chyba że zawiera przepisy, które dadzą się zastosować dopiero po wydaniu ustaw wykonawczych. Postanowienie to jest zaczerpnięte z projektu Ankiety, który jednakże posiada redakcję jeszcze dokładniejszą, opiewając: „O ile postanowienia niniejszej konstytucji nie wchodzą same przez się w życie, nastąpi bliższe przeprowadzenie zasad w niej zawartych w drodze ustawodawstwa i w tych przypadkach, w których konstytucja o wydaniu osobnej ustawy nie wspomina" (art. 116). Tekst ten jest lepszy od przepisu obowiązującego ze względu na to, że jedne artykuły konstytucji wyraźnie uzależniły swoje zastosowanie od wydania ustawy, drugie natomiast tej wzmianki nie posiadają, aczkolwiek nie są pełne i nie mogą wejść bezpośrednio w życie.

O ile przepis konstytucji pokrywa się z prawem dawnem, obowiązuje od czasu wejścia w życie konstytucji — jej przepis. Powtórzenie dawnego prawa w nowem jest przekształceniem przepisów dawnych, zawartych w ustawach lub roz-

porządzeniach, na prawo konstytucyjne, którego zmiana jest utrudniona.

Sejm nie zadowolił się zasadą, przewidzianą w projekcie Ankiety, lecz uważał za potrzebne uchwalenie dodatku do niej, który jest całkowicie niezrozumiały i stworzył sytuację bez wyjścia. Uchwalenie tego dodatku można zrozumieć tylko, jeśli się zważy, że zaproponowano go w ostatniej chwili, w trzeciem czytaniu, gdy praca nad konstytucją była już prawie zakończona i nikt nie miał ochoty ani czasu na rozważania gruntowne, a możliwe jest także, że, obawiając się skutków niejednej normy dotychczas niewypróbowanej, chciano odłożyć jej zastosowanie. Drugi ustęp art. 126 brzmi: „Wszelkie istniejące obecnie przepisy i urządzenia prawne, niezgodne z postanowieniami konstytucji, będą najpóźniej do roku od jej uchwalenia przedstawione ciału ustawodawczemu do uzgodnienia z nią w drodze prawodawczej".

Wymienienie urządzeń obok przepisów trudno zrozumieć, bo chodzi o ustalenie stosunku konstytucji jako zbioru przepisów do dawnych przepisów. W rachubę wchodzą nie urządzenia jako takie, lecz przepisy ich dotyczące, wyraz „urządzenia" należy więc skreślić. Znaczenie ustępu II tego artykułu polega na zachowaniu norm dawnych, sprzecznych z konstytucją, aż do czasu ich uzgodnienia z nią nawet wtedy, gdy zastosowanie konstytucji nie wymaga przepisów wykonawczych. Postanowienie to znosi ustęp I art. 126 w stosunku do przepisów konstytucji, niezgodnych z prawem dotychczasowem. Zasada ta sięga niezmiernie daleko ze względu na to, że prawie wszystkie przepisy konstytucji są niezgodne z prawem dotychczasowem tak, że konstytucja, w razie przyjęcia tej wykładni, miałaby charakter raczej teoretyczny. Przepis art. 126 jest wprawdzie terminowy, lecz termin jego jest zgoła nieokreślony. Uzgadnianie praw dawnych z nowemi może trwać wiele lat.

Wszelkie niezgodne z konstytucją przepisy mają być przedstawione najpóźniej do roku ciału ustawodawczemu. Podmiot tego obowiązku nie jest wskazany w konstytucji, trzeba więc przyjąć, że obowiązek ten obciąża tych, którzy

mają prawo inicjatywy ustawodawczej, t. j. rząd i sejm. Spełnienie tego obowiązku nie było wprawdzie niemożliwe, lecz zupełnie nieprawdopodobne; przedstawienia projektów uzgadniających nie należało oczekiwać od sejmu, rząd zaś, pochłonięty pracą bieżącą, nie mógł tego zadania w tak krótkim czasie wypełnić, bo jego przedmiotem były wszystkie dziedziny działalności państwowej, ustawodawstwo, sądownictwo, przedewszystkiem zaś administracja, której urządzenie wymagać będzie wielu lat pracy. Uchwalenie jednych projektów jest warunkiem ułożenia innych, np. rząd nie mógł przedstawić ustaw szczegółowych o samorządzie wojewódzkim, póki izby prawodawcze nie zdołały się uporać z urządzeniem samorządu gminnego i powiatowego.

Obowiązek, przewidziany w art. 126, nie został spełniony, ani sejm, ani rząd nie wywiązał się ze swego zadania, przyjąć więc należy, że ustęp II art. 126 stracił moc. Jest rzeczą wyłączoną, aby zawieszenie mocy ustępu I tegoż artykułu miało trwać aż do czasu przedstawienia sejmowi wszystkich projektów uzgadniających; następnie nie ulega wątpliwości, że uzgodnienie jest zbędne, o ile przepis konstytucji nadaje się do natychmiastowego zastosowania.

Takie stanowisko zajęli wybitni przedstawiciele nauki, opinję tę poparł sejm przez usta konwentu senjorów, na gruncie tego poglądu stoi sąd najwyższy, a odmiennie zapatruje się na tę sprawę tylko najwyższy trybunał administracyjny. Udowodnimy to kilku cytatami.

Prof. Jaworski oświadczył, że ustęp II art. 126 nie ma znaczenia prawnego. (Państwo praworządne a reforma rolna, str. 29). Prof. Starzyński stwierdził, że uzgodnienie jest zbędne, o ile zastąpienie dawnego przepisu nowym nie jest potrzebne, a więc, o ile norma konstytucji może być odrazu zastosowana. (Ustawy, które nie obowiązują. Nr. 22 i 23 Gazety Warszawskiej z r. 1922.) Poglądu tego broni też prof. Komarnicki. (Polskie Prawo Polityczne, str. 583.)

Po bezskutecznym upływie okresu rocznego, przewidzianego w art. 126, zebrał się 17 marca 1922 r. konwent senjorów sejmu, który oświadczył, że konstytucja jest ustawą obowiązującą; konwent rozważył memorjał grupy sędziów sądu najwyższego, domagających się wydania noweli, która-

by upoważniła sądy do niestosowania ustaw, sprzecznych z konstytucją a wydanych przed jej wejściem w życie; konwent uznał nowelizację konstytucji za zbyteczną.

Zgromadzenie ogólne sądu najwyższego orzekło: „Jeśli jednak idzie o przepis prawny, nie zawierający nic innego, jak tylko postanowienie sprzeczne z konstytucją i nadające się nie do uzgodnienia, lecz tylko do bezpośredniego odrzucenia, innemi słowy jeśli niema żadnej ani faktycznej, ani prawnej przeszkody, by w danym przedmiocie konstytucyjny stan prawny wszedł odrazu w życie, to taki sprzeczny przepis odpada sam przez się, jako uchylony wprost przez konstytucję". Dalej: „Pogląd, uznający uchylenie z dniem 1 czerwca 1921 „ipso iure" sprzecznych z konstytucją postanowień, których innemi zastąpić niema potrzeby, przyjąć należy za słuszny z tego powodu, że art. 126 konstytucji jako naczelną ogłasza zasadę, że konstytucja wchodzi w życie w dniu ogłoszenia". (Orzeczenie z 16 lutego 1924 r. Nr. 69/24, Gazeta Sądowa Warszawska Nr. 16/1924, str. 223 s.)[1]).

Natomiast najwyższy trybunał administracyjny uważa, że niedotrzymanie rocznego terminu artykułu 126 nie pozbawiło mocy przepisów, niezgodnych z konstytucją. Trybunał mówi: „Do ustaw dawniejszych, z konstytucją niezupełnie zgodnych, ma zastosowanie przepis art. 126 ustęp 2, który nakazuje przedstawienie takich ustaw w ciągu roku ciału ustawodawczemu do uzgodnienia z konstytucją w drodze prawodawczej. Przepis ten, mówiący tylko o terminie przedstawienia, a nie zawierający żadnego terminu dla ciała ustawodawczego dla przeprowadzenia uzgodnienia, jest t. zw. lex imperfecta, gdyż nie zawiera żadnych sankcyj prawnych i zaniedbanie dotrzymania go, może, jak to N. T. A. już kilkakrotnie, a w szczególności także w wyroku z dnia 14 czerwca 1923 l. rej. 346/22 wypowiedział, mieć jedynie następstwa na terenie parlamentarnym, a nie powoduje samo przez się nieważności nieuzgodnionej ustawy". (Wyrok z 14 stycznia 1924 r., Zbiór wyroków N. T. A. II, 29).

---

[1]) Opinję tę popiera też prof. Ehrlich P. 1925 (Kilka uwag o interpretacji konstytucji).

Rozważając tę kwestję, najwyższy trybunał administracyjny miał oczywiście na oku przedewszystkiem konsekwencje swego poglądu w dziedzinie prawa administracyjnego, dotkniętego przez konstytucję w daleko szerszej mierze, aniżeli prawo cywilne i karne, któremi się zajmuje tak często sąd najwyższy. W razie przyjęcia jego poglądu, niepewność prawna w dziedzinie prawa administracyjnego wzrosłaby ogromnie, niezliczone władze administracyjne, powołane do stosowania tego prawa, stanęłyby wobec trudnego zadania, przerastającego nieraz ich siły a polegającego na częstem szukaniu odpowiedzi na kwestję, jakie przepisy są uchylone wskutek wejścia w życie konstytucji. Teza trybunału administracyjnego ułatwia władzom administracyjnym urzędowanie i uchyla skutki fałszywego kroku ustawodawcy, lecz pozostając w sprzeczności z najważniejszą ustawą państwową, jaką jest konstytucja, oznacza wyrokowanie contra legem, uważane przez t. zw. wolną szkołę prawa za dopuszczalne.

VI. *Art. 38 konstytucji.* Artykuł ten głosi, że żadna ustawa nie może stać w sprzeczności z konstytucją, ani naruszać jej postanowień. Przepis ten jest konsekwencją wyższości prawa konstytucyjnego nad prawem zwykłem, lecz przyczyną tej wyższości nie jest treść prawa a tylko sposób jego stworzenia. Zmiana konstytucji jest utrudniona, lecz w razie zachowania rygorów, przewidzianych w art. 125 konstytucji, każdy przepis ma moc prawa. Konstytucja nie przewiduje materjalnych granic władzy ustawodawczej, jak to czyni np. francuska ustawa konstytucyjna z 25 lutego 1875 r., której art. 8 w redakcji noweli z 14 sierpnia 1884 r. głosi, że forma republikańska rządu nie może być przedmiotem rewizji. Normę tę nazwano suprakonstytucyjną, lecz niesłuszny jest pogląd, że takie normy zna również prawo polskie; autor tej tezy, dr. J. Makowski (Normy suprakonstytucyjne, Drogi Polski 1924 str. 30 s.) zalicza do tych norm postanowienia małego traktatu wersalskiego, które Polska zobowiązała się uznać za prawa zasadnicze. Znaczenie tego postanowienia wyjaśniłem na innem miejscu, gdzie stwierdziłem, że wobec odmienności przepisów o zmianie traktatu

z jednej strony, konstytucji z drugiej, przekształcenie przepisów umownych na konstytucyjne nie jest możliwe (System prawa międzynarodowego 1923 str. 117).

Art. 38 konstytucji stoi na straży zachowania artykułu 125 o zmianie konstytucji i dlatego nie może mieć zastosowania do ustaw, wydanych przed wejściem w życie konstytucji, gdy art. 125 jeszcze nie było. Najwyższy trybunał administracyjny we wspomnianym wyroku stwierdza słusznie, że „art. 38 nie zawiera w sobie uchylenia wszystkich przepisów z konstytucją niezgodnych", lecz wątpliwości budzi oświadczenie tego trybunału, że artykuł 38 odnosi się „w pierwszym rzędzie do ustaw, wydanych po ogłoszeniu konstytucji". Niezrozumiałe są wyrazy „w pierwszym rzędzie", gdyż art. 38 nie dotyczy okresu przedkonstytucyjnego, a obowiązuje bez zastrzeżeń względem ustaw późniejszych.

W razie pogwałcenia artykułu 125, ustawa, należycie ogłoszona, miałaby moc aż do jej zniesienia i musiałaby być stosowana przez sądy, które nie mają prawa badania ważności ustaw należycie ogłoszonych (a. 81 konstytucji). Prawo to przysługuje im natomiast, o ile chodzi o ustawę z ery przedkonstytucyjnej; takiej ustawy nie wolno im zastosować, o ile jest ona niezgodna z konstytucją, chyba że potrzebne jest uzgodnienie prawa dawnego z nowem (zob. wyżej).

Przeciw racjonalności art. 38 w związku z art. 81 konstytucji podniosły się głosy w teorji i praktyce; szereg argumentów przedstawił prof. W. Makowski (Moc ustawy konstytucyjnej G. 1925, Nr. 27 s.), do poglądu jego przyłączył się marszałek senatu Wojciech Trąmpczyński (R. 1925 str. 1235), który oświadczył: ustawa, która zawiera przepisy z konstytucją sprzeczne, jest ważna, lecz jeśli sąd staje przed przepisami dwóch ważnych zresztą ustaw, które są między sobą sprzeczne, musi dać pierwszeństwo przepisowi konstytucji przed sprzecznem z nim postanowieniem ustawy zwykłej; podobnie p. A. Chrząszczewski głosi, że sąd ma prawo i obowiązek niezastosowania antykonstytucyjnej ustawy (Drogi Polski, 1922 str. 631).

Jednakże jest rzeczą wątpliwą, czy przyjęcie tego poglądu wzmocniłoby moc konstytucji. Prawo badania konstytucyjności ustaw miałyby wszystkie sądy, a więc także sądy pokoju, obsadzone nieraz przez laików. Marszałek Trąmpczyński słusznie wywodzi, że sprawa zgodności ustaw z konstytucją wymaga nieraz rozpoznania zawiłych kwestyj prawnych i dlatego nie może należeć do kompetencji ani marszałków izb ustawodawczych, ani prezydenta Rzplitej, lecz czy wszystkie sądy polskie mają wystarczające w tej sprawie kwalifikacje? Do zagadnienia tego powrócimy jeszcze niżej w § 27.

VII. Ustawa przechodnia. W rozdziale VII konstytucji o postanowieniach przejściowych sejm zapomniał uregulować sprawę objęcia władzy przez prezydenta i izby prawodawcze. Według małej konstytucji z 20 lutego 1919 r. naczelnik państwa miał sprawować swoje funkcje aż do uchwalenia przepisów konstytucji o organizacji naczelnych władz w państwie polskiem (zob. wyżej 1, 209). Uchwała ta zapadła 17 marca 1921 r., w tym dniu zakończyła się według prawa władza naczelnika państwa, lecz wobec tego, że wybory do sejmu i senatu nie odbyły się jeszcze, nawet nie było przepisów o nich, bo ordynacja wyborcza ma datę 28 lipca 1922 r., zebranie się zgromadzenia narodowego w celu wyboru prezydenta nie było możliwe. Naczelnik państwa wykonywał nadal swoje funkcje na zasadzie małej konstytucji, która straciła moc z chwilą uchwalenia konstytucji marcowej. Powstał w ten sposób t. zw. stan ex lex, zawiniony przez wadliwą redakcję małej konstytucji oraz postanowień przechodnich konstytucji marcowej. Stan bezprawia zakończył się dopiero z chwilą wejścia w życie ustawy przechodniej z 18 maja 1921 r. poz. 268, która zaczęła obowiązywać łącznie z konstytucją w dniu ogłoszenia, t. j. 1 czerwca 1921 r. Tak późne ogłoszenie konstytucji było wywołane potrzebą uchwalenia przepisów przechodnich. Wejście w życie ustawy przechodniej ulegalizowało akty, podjęte na podstawie małej konstytucji w okresie, gdy nie miała mocy.

Ustawa przechodnia przedłużyła moc małej konstytucji, która była wygasła 17 marca 1921 r., lecz nie zachowała całej

jej treści, a tylko niektóre postanowienia. Jednakże myśl ta znalazła niedokładny wyraz w ustawie, o czem przekona nas kilka uwag o jej treści. Art. 1 głosił: „Sejm ustawodawczy sprawuje swą władzę w dotychczasowym zakresie do chwili ukonstytuowania się władzy ustawodawczej na zasadach ustawy konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 r. i rozwiązuje się w tym dniu z mocy samego prawa". Sejm miał sprawować władzę w dotychczasowym zakresie, t. j. według przepisów małej konstytucji, dotyczących władzy sejmu. Władza sejmu miała trwać aż do chwili ukonstytuowania się nowej władzy ustawodawczej, t. j. sejmu i senatu; ukonstytuowanie się tych ciał należało uważać za ukończone z chwilą wyboru prezydjów, a więc marszałka, jego zastępców i sekretarzy izb. Wybory te kładły kres istnieniu pierwszego sejmu, lecz ostatnie posiedzenie tego sejmu odbyło się 27 listopada 1922 r., dnia następnego zebrał się nowy sejm i senat, a że ukonstytuowanie się izb nie odbyło się natychmiast, pod względem prawnym dawny sejm istniał nadal, choć formalnie swoją działalność już był zakończył.

Nauka i praktyka omawiała kwestję, czy pierwszy sejm miał prawo poprawienia konstytucji, którą sam był uchwalił. Na to pytanie należy dać odpowiedź twierdzącą, czemu niesłusznie zaprzeczono. Inna konkluzja byłaby usprawiedliwiona, gdyby sejm otrzymał był tylko mandat ułożenia konstytucji, lecz kompetencje jego były szersze i przez ustawę przechodnią utrzymane. Wznowienie obrad nad konstytucją było politycznie niewskazane, nawet niebezpieczne, prawna przeszkoda jednak nie istniała. Sejm ze swoich uprawnień nie skorzystał, uchwalił tylko sprostowanie 2 artykułów konstytucji: 66 i 72 (uchwała sejmu z 26 września 1922 r. poz. 935).

Przedłużenie władzy sejmu przez ustawę przechodnią oznaczało przedłużenie mandatu posłów, którzy, kandydując do nowych izb prawodawczych, korzystali dzięki temu z niezmiernie daleko sięgających imunitetów na mocy ustawy z 8 kwietnia 1919 r.

Art. 2 ustawy przechodniej głosił, że prawa i obowiązki obecnego naczelnika państwa, określone małą konstytucją,

trwać będą do chwili objęcia urzędu przez nowego prezydenta Rzplitej. Przepis ten przedłużył tę część małej konstytucji, która dotyczyła naczelnika państwa. Wybory prezydenta odbyły się 9 grudnia 1922 r., objęcie władzy przez elekta miało miejsce 14 grudnia, o czem spisano protokół, ogłoszony w Dzienniku Ustaw poz. 1007.

Ustawa przechodnia zawierała przepisy o wybraniu nowych izb prawodawczych i o wyborze prezydenta.

VIII. Przestrzeganie prawa konstytucyjnego. Praktyka konstytucyjna Polski, badana pilnie zagranicą, wywołała cały szereg opinij, niezawsze dla nas pochlebnych. Cechą istotną tej praktyki, zdaniem niektórych autorów, jest stałe nawoływanie do poszanowania prawa przy jednoczesnem odchylaniu się od jego przepisów. Fakt rozbieżności prawa i życia konstytucyjnego jest niewątpliwy. Z punktu widzenia ogólnego przyczyną tego zjawiska może być bądź to anarchja duchowa jednostek, bądź to brak zdolności kodyfikacyjnych u twórców prawa.

Analiza dziejów naszego prawa konstytucyjnego świadczy, że stanowisko praktyki jest nieraz dość swobodne nietylko wobec przepisów wadliwych, lecz także tych, których wykonanie nie nastręcza żadnych trudności. Rzecz oczywista, że ten sposób postępowania, w którem przejawia się bagatelizowanie najwyższych praw państwowych, wymaga naprawy w myśl hasła, że złe prawo należy zmienić, a dobre wykonać. Zajęcie innego stanowiska w tej sprawie byłoby zamachem na ideę praworządności i oznaczałoby igranie z ogniem, którego płomienie mogłyby objąć gmach państwowy.

Wskazałem już na to, że wykonanie małej konstytucji nie było możliwe, lecz praktyka, zamiast ją zmienić, stosowała zasady samozwańcze, przez nikogo nie uchwalone (zob. wyżej t. I, str. 208 i 209). Gdyby chciano opisać wszystkie wypadki pogwałcenia praw konstytucyjnych, trzebaby napisać oddzielne studjum, którem objąćby należało także niezliczoną wprost ilość pogwałceń ustaw i zwłaszcza rozporządzeń. Przyszłość dopiero okaże, czy te cechy polskiego życia prawnego

mają charakter trwały, czy też były wywołane tylko przez niezwykle trudne warunki, w jakich należało organizować pośpiesznie ojczyznę. Słabość przepisów pisanych, gdyby okazała się trwałą, świadczyłaby, że polskie poczucie prawa nie znosi kajdan norm niezłomnych i uważa prawo pisane raczej za zbiór wskazówek, których moc się kończy, gdy tego wymaga interes publiczny.

Przytoczymy kilka odchyleń od prawa konstytucyjnego. Mała konstytucja miała mieć moc do 17 marca 1921 r., lecz naczelne władze uważały ją za obowiązującą i po tym terminie, choć żaden akt prawodawczy tego poglądu nie usprawiedliwiał.

Według ustawy z 27 lipca 1922 r. poz. 596, zawierającej regulamin zgromadzenia narodowego, przewodniczący zgromadzenia zawiadamia o terminie jego zwołania członków zgromadzenia na piśmie przynajmniej na tydzień przedtem. Okres tygodniowy powinien dzielić zawiadomienie od zgromadzenia; zasadę tę podajemy narazie w formie tak ogólnikowej, aby stwierdzić, że nawet w tej postaci praktyka jej nie uszanowała. Dnia 16 grudnia 1922 r. zmarł pierwszy prezydent i już 20 grudnia wybrano nowego prezydenta, co wywołało uwagę, że nawet najwyższego dygnitarza państwa nie umiemy wybrać zgodnie z prawem, przez nas samych stworzonem. Początek okresu tygodniowego jest określony niedokładnie, bo niewiadomo, czy termin ten biegnie od wysłania zawiadomienia, czy też od jego doręczenia. Chcąc w całości uczynić zadość ustawie, należałoby wysłać zawiadomienie tak, aby każdy poseł i senator mógł je otrzymać tydzień przed zebraniem się zgromadzenia. Za taką wykładnią przemawiają wyrazy „przynajmniej na tydzień przedtem" oraz doniosłość wyboru głowy państwa.

Konstytucja marcowa nakłada na prezydenta obowiązek odraczania i zamykania sejmu i senatu, lecz od 28 listopada 1922 r. do 2 października 1926 r. tej zasady nie zastosowano. Niezawisłość sędziowską poręcza art. 77 konstytucji, który głosi, że sędziowie są w sprawowaniu swego urzędu sędziowskiego niezawiśli i podlegają tylko ustawom. Mimo to się

zdarzyło, że minister sprawiedliwości wezwał przewodniczącego kompletu sędziowskiego i czynił mu wyrzuty z powodu wydanej przez sąd decyzji, niemiłej dla stronnictwa, przez ministra popieranego. Wydarzenie to było echem ery przedkonstytucyjnej, w której zasady niezawisłości sędziowskiej nie było.

Art. 124 konstytucji pozwala na wprowadzenie stanu wyjątkowego w czasie pokoju, lecz zastosowanie tej zasady wymaga wydania przepisów wykonawczych, jak wyraźnie głosi konstytucja i jak wynika też z fragmentarycznego charakteru tego postanowienia. Wydanie przepisów wykonawczych konstytucja zastrzegła wyraźnie ustawodawcy, lecz mimo to po śmierci pierwszego prezydenta rada ministrów rozporządzeniem z 16 grudnia 1922 r. poz. 1010 wprowadziła stan wyjątkowy na obszarze miasta Warszawy, wydając jednocześnie przepisy wykonawcze wbrew wyraźnemu postanowieniu konstytucji (zob. wyżej I, 164).

Praktyka ta się utrzymała. Drugi raz wprowadzono stan wyjątkowy rozporządzeniem rady ministrów z 12 maja 1926 r., poz. 281, unikając jednakże nazwy stanu wyjątkowego i mówiąc o zawieszeniu praw obywatelskich na mocy art. 124 konstytucji, przez co nie zmienił się fakt zastosowania tego artykułu przed wydaniem ustawy wykonawczej. Rozporządzenie głosi: na obszarze m. Warszawy, województw warszawskiego i wileńskiego oraz powiatów siedleckiego i łukowskiego zawiesza się prawa obywatelskie: wolności osobistej, nietykalności mieszkania, wolności prasy, tajemnicy korespondencji, prawa koalicji, zgromadzania się i zawiązywania stowarzyszeń. Szczegółowe rozporządzenia wykonawcze, określające granice uprawnień właściwych władz, miał wydać minister spraw wewnętrznych w porozumieniu z odpowiednimi ministrami. Rozporządzenie to miało wejść w życie w dniu ogłoszenia; rozporządzenie ogłoszono w Nr. 46 Dziennika Ustaw z 12 maja 1926 r., który tylko to rozporządzenie zawiera, lecz wskutek wypadków majowych numer ten rozesłano dopiero łącznie z Nr. 49 Dziennika Ustaw z 18 maja, zawierającym zniesienie poprzedniego rozporządzenia przez rozporządzenie rady

ministrów z 16 maja, które weszło w życie w dniu ogłoszenia, t. j. 18 maja.

Stan wyjątkowy trwał od 12 do 18 maja, lecz rozporządzeń wykonawczych w Dzienniku Ustaw nie ogłoszono. Stan wyjątkowy wprowadził rząd Witosa w celu uśmierzenia akcji marszałka Piłsudskiego, lecz ze stanu wyjątkowego skorzystał rząd następny, internując osoby cywilne i wojskowe oraz sprawując cenzurę prewencyjną nad prasą; 14 maja prezydent Wojciechowski łącznie z rządem Witosa ustąpił, a dnia następnego marszałek sejmu, w charakterze zastępcy prezydenta, mianował nową radę ministrów, do której wszedł też marszałek Piłsudski.

Trzeci raz zastosowano art. 124 rozporządzeniem rady ministrów z 2 czerwca 1926 r. o zawieszeniu praw obywatelskich, ogłoszonem w Nr. 54 Dziennika Ustaw z dnia następnego. Rozporządzenie to głosi: na obszarze województw poznańskiego i pomorskiego zawiesza się prawa obywatelskie, w art. 124 konstytucji wskazane. Wydanie przepisów wykonawczych rozporządzenie powierzyło ministrowi spraw wewnętrznych, który skorzystał ze swych uprawnień w stosunku do województwa pomorskiego (rozporządzenie z 2 czerwca 1926 r., poz. 321).

Rada ministrów wspomnianem rozporządzeniem zawiesiła prawa obywatelskie na czas nieokreślony, choć konstytucja pozwala tylko na czasowe zawieszenie tych praw; podobnie minister spraw wewnętrznych zawiesił prawa obywatelskie na Pomorzu aż do odwołania. Rozporządzenie z 12 maja 1926 zawiesiło również prawa obywatelskie bezterminowo.

Zarządzenie stanu wyjątkowego rząd powinien był natychmiast przedstawić sejmowi do zatwierdzenia (art. 124 konstytucji), lecz tego nie uczynił, a sejm się sprawą nie zajął.

Rząd zniósł stan wyjątkowy rozporządzeniem z 16 czerwca 1926 r., które weszło w życie dnia następnego (Dz. U. Nr. 59 z 17 czerwca 1926, poz. 344).

Art. 96 konstytucji głosi, że obywatelowi polskiemu nie wolno przyjmować bez zezwolenia prezydenta Rzplitej ty-

tułów cudzoziemskich. Pogwałceniem tego przepisu jest art. 13 — nieszczęśliwa trzynastka! — ustawy z 11 listopada 1924 r., poz. 944 o organizacji konsulatów; artykuł ten uzależnia przyjęcie obcego tytułu honorowego od zgody ministra spraw zagranicznych, choć konstytucja żąda zezwolenia prezydenta.

Rządy prawa pisanego są tylko możliwe, o ile utrwali się przekonanie, że łamanie norm podważa ich autorytet i działa zabójczo, demoralizując społeczeństwo, które nie będzie skłonne do przestrzegania przepisów, gwałconych przez naczelne organy państwowe.

IX. Literatura. Oprócz publikacyj, wskazanych wyżej w § 3 i wymienionych w niniejszym paragrafie, posiadamy wielką ilość prac, dotyczących naszego prawa konstytucyjnego. Nie mogąc przytoczyć wszystkich, wspomnimy o niektórych.

O naprawę Rzeczypospolitej 1922 (zbiór prac różnych autorów). — Nasza Konstytucja 1922 (cykl odczytów, wygłoszonych przeważnie przez profesorów krakowskich). — Dubanowicz, O dobrą konstytucję 1919, oraz Rewizja konstytucji 1926. — Komarnicki, Idea państwa w naszym ustroju konstytucyjnym, G. 1924, Nr. 11 s. — Peretiatkowicz, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej i ważniejsze ustawy polityczne i administracyjne³/1924, Uzupełnienie 1925 (teksty). — Rostworowski, Wytyczne konstytucji polskiej 1919 (odczyt) oraz Budowa władzy rządowej i wykonawczej 1919 (odczyt). — Starzyński, Projekty konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 1920, Konstytucja państwa polskiego 1921, Konstytucja Rzeczypospolitej, P. 1921, Kilka uwag o konstytucji Rzeczypospolitej, R. 1921, Błędne teksty wydań konstytucji polskiej, P. 1921, Powojenny ustrój państw europejskich, Przegląd Współczesny 1924 i oddzielnie wyd. II, 1926. — Chrząszczewski, Co nam dała konstytucja z d. 17 marca 1921? (Drogi Polski I, Nr. 10, 1922).

## Rozdział V: Formy Państwa (§ 21).

I. Pojęcie formy. Przez zagadnienie formy państwa rozumiemy kwestję, kto w państwie panuje. Panować może jedna osoba lub więcej osób, stanowiących mniejszość lub większość obywateli, panuje zaś ten, w czyich rękach skupiona jest władza państwowa. Z tego wynika, że państwo może mieć panującego jedno-osobowego lub wiele-osobowego; pierwsze państwo nazywamy monarchją, drugie — arystokracją, gdy panuje mniejszość, zaś demokracją czyli republiką, gdy panuje większość. Istnieją trzy formy państwowe:

monarchja, arystokracja i republika. Państwa współczesne są albo monarchją, albo republiką, gdyż arystokracji, która dawniej nieraz służyła państwom, nie spostrzegamy.

II. Teorja Arystotelesa. Arystoteles dzieli formy państwowe na prawidłowe i zwyrodniałe; celem pierwszych jest dobro powszechne, drugich — dobro panujących; pierwsze, możnaby powiedzieć, mają charakter altruistyczny, drugie — egoistyczny. Arystoteles, który jest twórcą trójpodziału form państwowych, odróżnia a) królestwo, które nazywamy monarchją, b) arystokrację, c) politię, przez innych autorów demokracją lub republiką zwaną; w monarchji panuje jeden, w arystokracji — grupa najlepszych, w demokracji — większość obywateli. Monarchja, arystokracja i demokracja, to prawidłowe formy państwowe, którym autor grecki przeciwstawia tyranję czyli despotję, oligarchję i demokrację, przez innych autorów ochlokracją nazwaną, jako formy zwyrodniałe. Tyranja oznacza samolubne panowanie jednego, oligarchja — samolubne panowanie bogatych, ochlokracja — rządy motłochu.

O teorji Arystotelesa napisano od 23 wieków bardzo dużo; w związku z opinjami genjalnego uczonego greckiego powstała odrębna literatura, poświęcona badaniu form państwowych, lecz mimo tak wielkich wysiłków nauka nie zdołała wyjść poza konstrukcje tego myśliciela. Posiadamy wprawdzie liczne teorje, które starały się w inny sposób aniżeli Arystoteles ująć zagadnienie form państwowych, lecz pomijając szereg pomysłów dziwnych lub nawet dziwacznych, trzeba stwierdzić, że poważne doktryny są prawie wyłącznie parafrazą lub próbą przekształcenia formułek arystotelesowskich. W nauce uzasadniano potrzebę uznania form zróżniczkowanych, mówiono o formach ustroju i formach rządu, przyjmowano więcej lub mniej form, aniżeli Arystoteles, starano się, wzorem jego, kryterja formalne kumulować z materjalnemi, lub uważano za szczególnie ważne te ostatnie, jak np. Montesquieu, który wywodził, że zasadą monarchji jest honor, arystokracji — umiarkowanie, demokracji — cnota, zaś despotji — trwoga. Poglądy takie nie wytrzymały jednak

ognia krytyki, zwłaszcza Monteskjuszowi zarzucano, że jego zasady są potrzebne każdemu państwu; honor, umiarkowanie, cnota i trwoga są zasadami istotnemi tak monarchji, jak republiki.

Rezultaty nauki o formach państwowych dadzą się streścić w następujących tezach: 1) Trójpodział Arystotelesa utrzymał się, odróżniać należy trzy rodzaje państwa: monarchję, arystokrację i republikę. 2) Kryterjum podziałowem jest skupienie władzy państwowej; władza ta może być skupiona w rękach jednej osoby (monarchja), grupy obywateli (arystokracja) lub ich większości (republika). 3) Prawa ustrojowe znają wiele form pośrednich, zdarza się, że państwo nie jest ani monarchją, ani republiką w czystej formie, lecz zawiera elementy każdej z tych form. Formy mieszane wywołały najwięcej sporów w nauce. Monarchją w czystej formie jest tylko monarchja absolutna, zaś monarchja konstytucyjna może stanowić typ pośredni pomiędzy monarchją i republiką. 4) Przyczyną wielu sporów jest bądź to kumulacja kryterjów podziałowych, bądź to zmiana kryterjów; zwolennikiem kumulacji był już Arystoteles, który posługiwał się pojęciami panowania i interesu, a w ślad za nim podążyła cała plejada autorów. Znaczenie prawnicze ma tylko kryterjum panowania; przyjęcie innego kryterjum lub też kryterjum nieprawniczego, faktycznego, prowadzi oczywiście do odmiennych konkluzyj.

III. T r z y   f o r m y   p a ń s t w o w e. W monarchji absolutnej cała władza państwowa jest skupiona w rękach monarchy, który jest źródłem wszelkich władz. W monarchji konstytucyjnej może obowiązywać ten sam pogląd, o czem świadczy konstytucja francuska z 4 czerwca 1814 r., która głosi, że cała władza państwowa spoczywa w rękach króla, który z własnej woli dopuszcza ludność do jej wykonywania. Znaczenie prawnicze tej zasady polega na stworzeniu domniemania prawnego na rzecz monarchy: w razie braku wyraźnych postanowień, domniemanie przemawia na rzecz uprawnień monarchy (zob. wyżej I, 172). Pominięcie tej kwestji w wielu konstytucjach monarchicznych wywołało spór co do-

centrum władzy państwowej; wielu uczonych niemieckich broniło zasady, że mimo wprowadzenia ustroju konstytucyjnego monarcha zachował w swoich rękach pełnię władzy państwowej. Stosownie do tego punktu wyjścia, obranego aprjorystycznie, tłumaczono przepisy konstytucji, np. art. 62 konstytucji pruskiej z 31 stycznia 1850 r., który głosił, że władzę ustawodawczą wykonywa król łącznie z obu izbami; autorowie wywodzili, że władza ustawodawcza nie przysługuje izbom, lecz że mają one tylko udział w jej wykonywaniu. W związku z temi poglądami pozostaje teorja Labanda, że ustawodawstwem jest sankcja monarsza, zaś uchwały prawodawcze parlamentu są tylko ustaleniem treści ustawy, o czem będzie jeszcze mowa w uwagach o ustawodawstwie.

Konstrukcje takie nie są możliwe, gdy konstytucja wyraźnie uświęci zasadę demokratyczną, jak konstytucja belgijska z 1831 r. postanowieniem, że wszelkie władze pochodzą od narodu; władza państwa belgijskiego jest skupiona w rękach narodu belgijskiego, domniemanie prawne przemawia na korzyść jego uprawnień. Ponieważ jednakże naród belgijski nie może bezpośrednio wykonywać władzy, powstaje kwestja, kto może z domniemania korzystać. Tym czynnikiem może być tylko ustawodawca, lecz ustawodawstwo należy do kompetencji parlamentu i króla, posiadającego veto absolutne: bez zgody króla niema ustawy. Na powołanie króla naród nie posiada wpływu, póki trwa dynastja, z wyborów wychodzi parlament, stanowisko panującego w Belgji jest więc inne, aniżeli w monarchji absolutnej lub też monarchji konstytucyjnej, opartej na zasadzie monarchicznej. Monarchja belgijska jest typem pośrednim pomiędzy monarchją i republiką. Z dwóch rodzajów monarchji: jednej opartej na zasadzie monarchicznej, drugiej uznającej zasadę demokratyczną, tylko pierwszy rodzaj przedstawia typ czysty.

Rodzajem monarchji jest teokracja, przez którą autorowie rozumieją panowanie Boga. Teokracją było państwo żydowskie, za którego króla, według biblji, uważano Boga; Bóg był władcą najwyższym, do niego należała ziemia, którą otrzymywały rodziny na prawach użytkowania wzamian

za obowiązek składania dziesiątej części płodów i inwentarza w arce przymierza na utrzymanie duchowieństwa. Bóg wydawał ustawy, które Mojżesz ogłaszał ludowi. Na życzenie narodu, który pragnął króla, Bóg złożył władzę i pocieszał sędziego Samuela słowami: usłuchaj woli ludu, bo nie ciebie, lecz mnie odrzucił, abym już nie był jego królem. — Koran nazywa sułtana namiestnikiem i lennikiem Boga.

Władzę boską może wykonywać jedna osoba lub też osób wiele. Idee teokratyczne przetrwały aż do naszych czasów, w których monarchowie używali tytułu: z bożej łaski — von Gottes Gnaden etc.

Demokracja czyli republika, która oznacza skupienie władzy w rękach narodu, może być bezpośrednią lub pośrednią. W republice bezpośredniej zgromadzenie obywateli wykonywa władzę, w republice pośredniej czyni to ich reprezentacja w postaci parlamentu. Zdarza się, że zgromadzenie obywateli sprawuje ustawodawstwo, sądownictwo i administrację, jak to już miało miejsce w wielu republikach starogreckich, np. ateńskiej, i powtarza się w republikach pośrednich, w których nie przyjęła się zasada podziału władz lub nie obowiązuje bezwzględnie (zob. rozdział VI o funkcjach państwa). Forma republiki bezpośredniej jest tylko dostępna dla drobnoustrojów państwowych; niemożność zwołania na zgromadzenie wielkiej liczby obywateli zniewoliła państwa do przyjęcia ustroju pośredniego, lecz prądy demokratyczne przyczyniły się do wytworzenia się lub utrwalenia cech republiki bezpośredniej. W ten sposób powstał typ pośredni pomiędzy republiką bezpośrednią i pośrednią, typ ten nazwano republiką pośrednią z bezpośrednim udziałem ludności w rządach. Ten udział może polegać na wyborze prezydenta państwa; wybory są bezpośrednie w Rzeszy niemieckiej, pośrednie w Stanach Zjednoczonych Ameryki, gdzie obywatele wybierają elektorów, ci zaś — prezydenta. Obywatele mogą mieć też udział w ustawodawstwie w postaci inicjatywy ustawodawczej, referendum i veta. Według konstytucji niemieckiej z 11 sierpnia 1919 r. dziesiąta część uprawnionych do głosowania obywa-

teli może zażądać przedstawienia parlamentowi projektu ustawy (a. 73). Przez referendum rozumie się plebiscyt czyli głosowanie ludności nad projektem ustawy; referendum może być obowiązkowe lub fakultatywne stosownie do tego, czy uchwalenie ustawy wymaga lub tylko dopuszcza aprobatę obywateli. Referendum zna też konstytucja szwajcarska z r. 1874, która głosi, że ustawy związkowe oraz ogólnie obowiązujące uchwały związku, które nie są pilne, mają być przedstawione ludności do przyjęcia lub odrzucenia, skoro 30.000 uprawnionych do głosowania obywateli szwajcarskich lub osiem kantonów tego zażąda (a. 89). Poprawka z r. 1921 rozciągnęła zasadę referendum na umowy międzynarodowe, zawarte na czas nieokreślony lub więcej niż 15 lat. — Przez veto rozumie się sprzeciw, uchwalony przez obywateli przeciw nowej ustawie; w razie referendum mogą głosować wszyscy uprawnieni, w razie veta głosują przeciwnicy ustawy; gdy zwyciężą, odbywa się jeszcze referendum.

Doświadczenie szwajcarskie nie przemawia na korzyść instytucji referendum; obywatele nieraz odrzucali najpożyteczniejsze reformy, jak projekt ustawy o przymusowem ubezpieczeniu socjalnem na wypadek choroby; trzeba było wielkich wysiłków, podejmowanych przez szereg lat, aby skłonić ludność do poparcia ustawy, zmierzającej do poprawy bytu pracowników. Nieraz głosowanie dotyczyło spraw, których olbrzymia większość obywateli nie rozumiała, lecz były też wypadki, w których wynik plebiscytu był zgodny z dobrem publicznem. Z obfitej literatury, poświęconej temu zagadnieniu, cytujemy: Esmein, Éléments de droit constitutionnel [6] I, 439 s.; Curti, Geschichte der schweizerischen Volksgesetzgebung [2] 1885; Signorel, Étude de législation comparée sur le referendum législatif etc. 1896; Rittinghausen, Die direkte Gesetzgebung durch das Volk [5] 1893; Flier, Het referendum 1909.

Arystokracja we właściwem znaczeniu tego wyrazu oznacza panowanie nielicznej grupy najlepszych obywateli (arystokracja od greckiego hoj áristoj = najlepsi); w znaczeniu zwykłem rozumie się przez nią rządy obywateli, wyróżnia-

jących się od gminu. Skład grupy rządzących może być różny, może obejmować starszyznę ludności (arystokracja starszyzny) lub dowódców wojskowych (arystokracja wojskowa) lub wyższe duchowieństwo (arystokracja klerykalna) lub ludzi najzamożniejszych (plutokracja). O przynależności do koła rządzących mogą też rozstrzygać czynniki różne, jak wiek dla jednych, wysoki urząd dla drugich, zasługi dla trzecich, majątek dla czwartych i t. d.

Od arystokracji w znaczeniu formy państwa odróżnić należy arystokrację jako klasę społeczną, o której już była mowa (wyżej I, 56).

IV. Rozpowszechnienie form. Nauka starała się obliczyć rozpowszechnienie form. Aczkolwiek te liczby są niedokładne, warto je poznać. Monarchja absolutna przeważa bezwzględnie u ludów nieoświeconych, z których 750 miljonów jej ulega, reszta w liczbie 50 miljonów ma przeważnie ustrój demokratyczny. W rodzinie narodów oświeconych spostrzegamy tylko monarchję konstytucyjną i republikę. Z 440 miljonów tych narodów 170 miljonów posiada ustrój republikański z prezydentem na czele, reszta w liczbie 270 miljonów żyje w formie monarchji ograniczonej, a z nich znowu większość, t. j. 170 miljonów hołduje zasadzie demokratycznej, uważając naród, nie zaś monarchę za centrum władzy. W kolonjach państw kulturalnych, w których żyje około 435 miljonów ludzi, przeważa ustrój monarchji absolutnej. Z tych liczb wynika, że mniej więcej dwie trzecie ludzkości podlegają monarchom absolutnym, zaś jedna szósta ma ustrój monarchiczno-konstytucyjny, a jedna dziesiąta — republikański. Jeżeli jednakże zliczymy liczby, dotyczące zasady demokratycznej, okaże się, że jedna piąta ludów przyjęła zasadę demokratyczną, a tylko jedna szesnasta — monarchiczno-konstytucyjną; ta ostatnia liczba zmniejszyła się jeszcze znacznie po niedawnej wielkiej wojnie.

V. Teorja Jellinka. Z licznych prób poprawienia konstrukcyj Arystotelesa przedstawimy poglądy Jellinka, które stanowią punkt kulminacyjny rozwoju doktryn niemieckich. Jellinek w Ogólnej Nauce o państwie uznaje tylko

dwie formy: monarchje i republikę i wywodzi, że monarchją kieruje wola fizyczna, zaś republiką wola prawna; pierwsza wola przychodzi do skutku przez proces psychologiczny, druga — przez proces prawny, t. j. w porządku konstytucyjnie ustalonym. Wola, kierująca monarchją, jest wolą fizyczną monarchy, podczas gdy republiką kieruje wola mniejszego lub większego kolegjum; kolegjum to prawnie istnieje i ma tylko wolę, o ile ona powstanie według przepisów prawa z woli różnych jednostek, kolegjum stanowiących.

Konstrukcje te nie dadzą się utrzymać. Wola jako taka jest bez znaczenia w prawie, wola wymaga oświadczenia, oświadczenie to normuje prawo tak w monarchji, jak w republice. Prawo ustala znaczenie oświadczenia woli, wola musi przyjść do skutku według przepisów prawa, aby mieć znaczenie. Jellinek mówi o woli, kierującej państwem; wola ta nawet w monarchji absolutnej musi być zwykle wolą formalną, tem bardziej w monarchji konstytucyjnej, którą J. zalicza do monarchij. Monarcha zwykle kieruje państwem przez akty piśmienne, kontrasygnowane przez ministrów, wola monarsza ma znaczenie prawne tylko, o ile przyszła do skutku według przepisów prawa. Nie inaczej przedstawia się sprawa w republice, którą kieruje kolegjum; wola kolegjum powstaje z woli jego członków w porządku prawnie określonym; prawo stanowi, których członków wola jest wolą kolegjum; w razie przyjęcia zasady większości, zgodna wola określonej liczby ludzi kieruje republiką. Różnica w stosunku do monarchji polega na tem, że w niej wola jednego człowieka kieruje państwem, w republice zaś wola wielu ludzi, w jednem państwie rządzi jeden, w drugiem — wielu, doktryna Jellinka sprowadza się więc do tezy tradycyjnej, którą zaciemnia z jednej strony przez twierdzenie, że państwem może kierować wola fizyczna, z drugiej strony — przez zastąpienie kryterjum skupienia władzy kryterjum kierowania państwem.

Kryterjum to wymaga objaśnień, które J. daje oświadczeniem, że kieruje państwem ten, kto je w ruch wprowadza i w ruchu utrzymuje, autor niemiecki objaśnia więc jedną przenośnię przez drugą, jedno określenie obrazowe przez

drugie, przez co nie posuwa naprzód sprawy określenia istoty kierowania, lecz stwarza potrzebę nowych objaśnień. W ruch mogę wprowadzić koło, maszynę, lecz co należy rozumieć przez wprowadzenie w ruch państwa? Autor niemiecki wywodzi, że monarcha państwo w ruch wprowadza i w ruchu utrzymuje przez stosowanie prawa sankcji, przez utrzymywanie stosunków z zagranicą, przez zawieranie umów międzynarodowych ,sprawowanie naczelnego dowództwa wojskowego, mianowanie ministrów i urzędników, wykonywanie prawa łaski. Jellinek wylicza kompetencje monarchy, które z wyjątkiem prawa sankcji posiadać też może prezydent republiki, z czego wynika, że istotne jest tylko prawo veta absolutnego. Monarchja różniłaby się od republiki prawem sankcji. Jednakże J. nie zgłasza takiej tezy, może ze względu na małe znaczenie tego prawa, na mocy którego monarcha może odrzucić projekt ustawy, uchwalony przez parlament. Z prawa tego monarcha albo wcale nie korzysta, albo też zupełnie wyjątkowo. J. powołuje się na prawo monarchy zwołania parlamentu, który z własnej inicjatywy zebrać się nie może, monarcha puszcza więc niejako w ruch maszynę parlamentarną. Ponadto autor niemiecki oświadcza, że w razie wyłączenia władzy monarszej, monarchja byłaby sparaliżowana w swoich najważniejszych funkcjach i popadłaby w anarchję. Twierdzenie to zawiera tautologję: samo się przez się rozumie, że wyłom w zasadniczej organizacji państwa, nie zapełniony niczem, uniemożliwiłby jego egzystencję bez względu na ustrój państwa. Uchylenie kompetencyj prezydenta francuskiego bez przekazania ich innym organom państwa uniemożliwiłoby prawidłową działalność państwową.

Teorje państwowe, nadające specjalne znaczenie władzy monarszej (zob. wyżej I, 25), nie pozwalają, z punktu widzenia ogólnego, na ustalenie różnicy, dzielącej monarchję od republiki.

Jellinek nie zadawala się podziałem republik na bezpośrednie i pośrednie ani uwagą, że w republice pośredniej ludność może mieć bezpośredni udział w rządach, lecz tworzy cztery kategorje republik, któremi są:

a) Republika, w której panującym jest korporacja. Przykładem ma być panowanie Zakonu niemieckiego w Prusach, dalej Kompanja wschodnio-indyjska w Indjach angielskich, belgijskie Towarzystwo Konga w Afryce środkowej i inne towarzystwa kolonjalne. Jednakże ta kategorja republiki opiera się na innem, aniżeli zwykłem, pojęciu państwa. Trudno uważać obszary, na których usadowiła się samowładnie korporacja religijna lub handlowa, za państwo we właściwem znaczeniu. Zespołu trzech elementów państwowych, przenikniętego wolą ludności, nie spostrzegamy.

b) Republika oligarchiczna, w której panuje nieliczna gromada osób, jak w Rzeszy niemieckiej do r. 1918. Tę formę państwową należałoby właściwie nazwać arystokracją; odmienna terminologja J. tłumaczy się tem, że arystokracji nie uznaje. Powołanie się na b. Rzeszę niemiecką jest błędne. Niemcy nie były arystokracją, bo władza państwowa nie była skupiona w rękach grupy osób. Państwo niemieckie składało się z 22 monarchij i 3 republik i posiadało ustrój swoisty (zob. wyżej I, 13).

c) Republika arystokratyczna, w której panuje klasa. Jest to arystokracja, powiedzielibyśmy.

d) Republika demokratyczna, w której panują uprawnieni obywatele. Jest to forma, którą nazywamy republiką.

Jellinek i wielu innych autorów pragnie przez tworzenie coraz to nowych form opanować bogactwo życia państwowego. Jednakże zważyć należy, że formy państwowe muszą mieć charakter typów, dla których niewiele jest miejsca w prawie publicznem, ulegającem zasadzie indywidualizacji, nie zaś generalizacji (zob. wyżej I, 12). Tworząc zbyt wiele typów, obarcza się pamięć, nie ułatwiając zrozumienia ustrojów państwowych. Zwolenników obfitości form wprawia nieraz w zakłopotanie potrzeba wyszukiwania odpowiednich przykładów. Autorowie powołują się na organizacje odległych czasów lub krajów; chcąc dać jak najdokładniejszy obraz form, stają się niedokładni, zapominając, że pojęcie państwa przechodziło najrozmaitsze ewolucje. Ze względu na różnorodność ustrojów państwowych możliwa jest tylko klasyfi-

kacja ogólnikowa. Im dokładniej się bada ustrój państw, tem więcej się przekonywa, że niema dwóch państw o identycznym ustroju. Trójpodział Arystotelesa nie wyjaśnia istoty państwa, której poznanie wymaga zbadania całego prawa publicznego państwa, lecz mimo to formułki myśliciela greckiego, które przeszły do praw konstytucyjnych, są cenną pomocą w pracy naukowej, o ile się uzna ich względny charakter.

VI. Formy prawne i faktyczne. Wykonywanie władzy państwowej może mieć charakter formalny, organ państwa, mający prawo dezycji, może się ograniczyć do aprobowania cudzych postanowień. Pod względem prawnym organ ma prawo rozstrzygania spraw, pod względem faktycznym decyduje nie on, lecz ktoś inny. Są teorje i zwyczaje polityczne, które żądają pojmowania kompetencyj naczelnego organu państwa w sposób formalny. Uczony francuski i mąż stanu Thiers sformułował zasadę monarchji konstytucyjnej słowami: le roi règne, mais il ne gouverne pas, wielu autorów twierdzi, że z pośród licznych kompetencyj prezydenta Francji realne znaczenie ma tylko jego prawo przewodniczenia uroczystościom narodowym.

Centrum prawne władzy państwowej może się nie pokrywać z jego centrum faktycznem, państwo może mieć inną formę faktyczną, aniżeli prawną. Anglja pod względem prawnym jest monarchją, pod względem faktycznym — republiką, w której rządzi wola wyborców. Dlatego też wybór ustroju może być kwestją drugorzędną, która nie wzrusza ludzi i nie wywołuje dyskusyj, jak w Polsce, gdy obradowano nad konstytucją w r. 1917 i 1919, tę kwestję pomijając (zob. wyżej § 20).

VII. Ocena form. Formy państwa można oceniać tylko pod politycznym kątem widzenia, zastanawiając się nad ich wpływem na dobro narodu. Ocena form jest zadaniem nauki polityki, w której znajdujemy najwięcej rozważań na temat demokracji czyli republiki. Omawiając przytaczane w nauce zalety i wady demokracji, będziemy jednocześnie mieli sposobność wspomnienia o cechach monarchji.

Tempo rządów w demokracji jest powolniejsze, aniżeli w monarchji, w której nie potrzeba czekać na zgodę opinji publicznej. Konieczność uzyskania dla akcji rządu poparcia obywateli wymaga długiego nieraz wysiłku, który jest zbędny w monarchji, w której nie rządzi opinja publiczna. Jak powzięcie, tak też odwołanie decyzji może być dziełem chwili w monarchji, podczas gdy w demokracji bywa rezultatem długich rozważań. Rząd demokratyczny, który działa z ramienia opinji publicznej, nie zna wahań, nieraz osłabiających politykę monarchji, lecz z drugiej strony zmienność nastrojów wyborców, którzy nie umieją ogarnąć całokształtu polityki i gubią się w jej szczegółach konkretnych a bliskich, obala nieraz w krótkim czasie rząd, który w monarchji, mając poparcie korony, utrzymuje się długo nieraz u steru nawy państwowej. Społeczeństwo demokratyczne inaczej patrzy na władze, reprezentowane przez jego członków, aniżeli obywatel monarchji, wychowany w czci dla korony i jej urzędników. Nieposzanowanie władzy, które jest zjawiskiem częstem w demokracji, zdarza się rzadko w monarchji, w której rozkazy władz, ustawy i rozporządzenia ludność wykonywa chętniej i skrupulatniej, aniżeli w demokracjach, gdzie ludność jest skłonna nieraz do samopomocy i przeszkadzania organom państwa w urzędowaniu.

Najlepszym tego dowodem są dzieje Stanów Zjednoczonych Ameryki, gdzie nierzadki jest samosąd w postaci lynczowania i obywatele lubią stawać po stronie przestępców, utrudniając policji ich schwytanie. Okiełznanie złych instynktów ludności wymaga wielkich wysiłków, lecz z drugiej strony w miarę postępu oświaty ujawnia się zamiłowanie ludności do ładu i porządku i nienawiść do rządów samolubnych. Najwięcej można zaszkodzić wrogowi, zarzucając jemu, że gwałci prawo i winny jest prywaty. Demokracja, jako panowanie ludu, nie lubi wybitnych indywidualności, a chcąc rozumieć wszystko i wszystkiem się zajmować, staje się przyczyną, że poziom ogólny życia umysłowego, niemniej parlamentarnego, jest niski. Popularyzacja wiedzy jest raczej jej wulgaryzacją, obywatele krytykują teorje i poglądy, choć ich

nie rozumieją. Treść i ton dyskusyj parlamentarnych przypominają nieraz gmin, wyrazy i awantury karczemne są zjawiskiem dość częstem; wskutek tego ludzie o wysokiej kulturze umysłowej lub towarzyskiej unikają kontaktu z czynną polityką, którą opanowują indywidua bez kultury lub skrupułów.

Otwarcie urzędów dla wszystkich obywateli bez różnicy przynależności klasowej zadaje wielki cios dostojeństwu funkcyj publicznych, lecz z drugiej strony zapobiega wytworzeniu się kasty urzędniczej, odgrodzonej murem chińskim od reszty narodu.

Gmach życia publicznego demokracji staje się olbrzymi, obejmując całe społeczeństwo, nie może więc być tak pięknie wykończony w każdym szczególe, jak nieraz ten, który służy arystokracji lub monarchji. Demokracja nie zna przepaści, która dzieli sfery wyższe od niższych w monarchji, i stawia państwo na mocnym gruncie solidarności interesów olbrzymiej większości obywateli, którzy czują się dobrze w państwie i nie poskąpia mu poparcia w potrzebie.

Demokracja współczesna jest pacyfistyczna, pragnie trwałości pokoju i uważa wojnę za ostateczność, której jak najbardziej należy unikać w przekonaniu, że przy dobrej woli da się znaleźć pokojowe załatwienie prawie każdego zatargu. Niechęć demokracji do wojny tłumaczy się tem, że jej skutki najwięcej dają się we znaki najszerszym warstwom narodu, które dostarczają żołnierza i tracą oszczędności.

Demokracja jest urzeczywistnieniem wielkiej zasady samorządu, która w znaczeniu politycznem głosi, że ludność, która zna najlepiej swoje potrzeby, powinna mieć prawo rozstrzygania o ich zaspokojeniu.

Monarchja, w której rządy z rąk monarchy przeszły do rąk obywateli, wywołuje podobne, jak demokracja, oceny.

## ROZDZIAŁ VI: FUNKCJE PAŃSTWOWE.

### § 22. Funkcje państwowe w ogólności.

I. Definicja. Przez funkcje państwowe rozumiemy działania państwa, a że państwo działać może tylko przez ludzi, jako swe organy, więc funkcje państwowe są czynami

ludzkiemi, które mają dwie cechy: są dziełem organów państwa i za nie podejmowane. Działania państwa są nie mniej różnorodne od działań jednostek prywatnych, od których m. i. tem się różnią, że ich pobudką nie jest interes indywidualny, lecz ogólny.

II. *Cztery stadja w rozwoju nauki o funkcjach.*

a) *Starożytność.* Badając istotę działalności państwa, nauka oddawiendawna dzieli funkcje państwowe na różne rodzaje, pozostając przytem pod wpływem konstrukcyj Arystotelesa, który odróżnia trzy rodzaje funkcyj: obradowanie nad sprawami wspólnemi, rozkazywanie i sądzenie. Istotą pierwszego rodzaju funkcyj jest obradowanie, drugiego — wydawanie rozkazów, trzeciego — wymiar sprawiedliwości. Łatwo spostrzec, że ta teorja jest tylko słabem odbiciem rzeczywistości i nie wyczerpuje bogactwa działalności państwa. Zgromadzenie ludowe, obradując nad sprawami wspólnemi, wydaje rozkazy w postaci ustaw i może sądzić obywateli za zdradę stanu, jak to miało miejsce w dawnej republice ateńskiej. Parlament radzi nad sprawami publicznemi, lecz czyni to także kolegjum sądowe i wogóle każda władza kolegjalna.

Wielu autorów wywodzi, że nauka o funkcjach, opracowana przez Arystotelesa, jest zwierciadłem organizacji państwa starożytnego. Jak w tem państwie były trzy rodzaje organów państwowych, mianowicie zgromadzenie ludowe, władze i sądy, tak też, zdaniem myśliciela greckiego, odróżniać trzeba trzy rodzaje funkcyj państwowych. Wywód ten byłby przekonywający, gdyby różność władz była podstawą różności funkcyj, lecz takiego związku między organizacją państwową i nauką Arystotelesa o funkcjach niema. Najlepszym tego dowodem jest fakt, że zgromadzenie ludowe wykonywało wszystkie rodzaje funkcyj. Arystoteles, obmyślając swoją teorję, zatrzymał się na niektórych cechach działalności organów państwowych, lecz nie wybrał kryterjów istotnych. Cechą działalności państwa jest często obradowanie, lecz tworzenie odrębnej funkcji obradowania nie ma racji bytu. Obserwując

przebieg działalności państwowej, większą wagę aniżeli obradowaniu przypisać należy rezultatowi obrad, t. j. uchwale; podstawą konstrukcji działalności państwa powinno więc być jej stadjum późniejsze.

Podobnie zapatrywać się należy na drugą funkcję, t. j. rozkazywanie. Funkcja ta jest synonimem władzy państwowej, która wydaje nakazy i zakazy; mówiąc, że cechą działalności państwa jest rozkaz, stwierdza się, że państwo ma władzę. Logicznie rzecz biorąc, trzebaby przeciwstawić funkcji rozkazywania taką funkcję, gdzie rozkazywania niema, a więc, mówiąc językiem teorji współczesnej, odróżnićby należało działalność władczą państwa od jego działalności niejako prywatnej. Państwo, stawiając gmach pod sejm lub ministerstwo, budując drogi i mosty, prowadząc kopalnie i fabryki, nie korzysta ze swego imperium, lecz działa, jak jednostka prywatna.

Odróżnianie rozkazywania od sądzenia nie jest usprawiedliwione, bo wyrok jest autorytatywnem orzeczeniem, które wiąże strony, jest przejawem władzy rozkazywania wolnym obywatelom.

Pozostaje trzecia funkcja sądzenia, czyli wymiar sprawiedliwości; Arystoteles istnienie tej funkcji spostrzegł, lecz nie zdołał wytłumaczyć jej istoty.

Teorja wielkiego myśliciela greckiego była pierwszem stadjum nauki o funkcjach państwowych.

b) Czasy późniejsze do Monteskjusza. Drugie stadjum nauki o funkcjach stanowi analiza działalności państwa pod kątem widzenia jego praw. Władza państwowa składa się, zdaniem nowszej nauki, z szeregu praw, jak prawo wydania wojny, zawarcia pokoju, prawo bicia monet, pobierania ceł, prawo sądzenia i t. d. Nauka widzi w działalności państwowej wykonywanie praw najrozmaitszych, konstruując prawo państwowe według wzorów prawa prywatnego. Echa tego okresu do dziś rozbrzmiewają, wielu autorów mówi o prawie państwa do wydawania ustaw, nakładania podatków, zawierania traktatów. Terminologja ta jest nieszkodliwa, o ile się pamięta, że tych praw państwowych nie można sta-

wiać na równi z indywidualnemi prawami jednostek. „Prawa" państwa są w tym wypadku jego kompetencjami, zastosowaniem jego władzy. Nauka o rodzajach działalności państwowej zbliża się coraz więcej do swego początku, do teorji o trzech kategorjach funkcyj; w poglądach wybitnych myślicieli zjawia się obok władzy ustawodawczej władza wykonawcza; o wymiarze sprawiedliwości, o którym już mówił Arystoteles, pamięta wielu autorów, lecz ponadto nauka nieraz też wspomina o władzy policyjnej, o władzy federacyjnej, uprawniającej do układów międzynarodowych, o prerogatywie królewskiej, obejmującej kompetencje monarchy (Locke).

Grunt pod nową teorję był przygotowany, analiza działalności państwowej była daleko posunięta. Rozbieżność teoryj wołała o uproszczenie konstrukcyj. Bez znaczenia była organizacja państwa nowożytnego, której niejeden autor w tej sprawie przypisuje wielkie znaczenie, powołując się na to, że od XVI-go wieku począwszy, istnieją w wielu państwach europejskich, za wzorem francuskim, odrębne władze do załatwiania spraw zagranicznych, wojny, kameralnych, sprawiedliwości i policji. Stosownie do pięciu rodzajów władz powstała, wywodzi nauka, teorja o pięciu zasadniczych działach administracji państwowej, którymi są: sprawy zewnętrzne, wewnętrzne, skarb, wojsko i sprawiedliwość. Związku pomiędzy tą teorją a nowożytną nauką o trzech funkcjach nie spostrzegamy, przeciwnie uważamy, że nie różność władz stała się dźwignią nauki, że istnieją różne rodzaje działalności państwa, lecz odwrotnie różność spraw państwowych stała się przyczyną tworzenia dla ich załatwiania oddzielnych organów. Kwestja organizacji państwowej nie była zagadnieniem nauki, lecz polityki praktycznej. Mężowie stanu, uświadamiając sobie istotę zadań państwa, obmyślili organizację, liczącą się z charakterem spraw, które wymagały ingerencji państwa. Praktyka znalazła wcześniej od teorji sposoby grupowania agend państwowych. Trudno przypuścić, aby organizacja państwa była wyłącznie dziełem przypadku. Nauka recypowała poglądy praktyki, jednakże źle je zrozumiała, bo tworząc teorję o pięciu zasadniczych

działach administracji, uważała za koniec rozwoju to, co było tylko jego etapem. Jeśli była chwila w życiu państwa, w której potrzeba było pięciu różnych władz centralnych, to wiemy z praktyki, że często były potrzebne jeszcze inne władze, nie mniej zasadnicze od tamtych.

Uważanie nowych ministerstw za odgałęzienie pięciu zasadniczych ministerstw byłoby słuszne, gdyby chodziło o sprawy przez dawne ministerstwa załatwiane. Tymczasem wiemy, że powstają ministerstwa dla spraw, nie objętych dawniej kompetencją państwa, jak ministerstwo aprowizacji, kultury i sztuki, blokady (w Anglji podczas wojny). Nauka nie zdoła ustalić, ile państwo potrzebuje zasadniczo ministerstw, gdyż kwestja ta jest zawisła od rozmiarów kompetencji państwowej nieraz się zmieniających (zob. wyżej I, 220).

c) Teorja Monteskjusza[1]). Trzecie stadjum w rozwoju nauki o funkcjach stanowi teorja Monteskjusza, często fałszywie pojmowana.

Uczony francuski rozróżnia władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądową i żąda ich separacji, t. j. złożenia w rękach różnych organów państwa. Jedna władza ma być oddzielona od drugiej. Pierwsza część tej teorji miała charakter aksjomatu teoretycznego (teorja trzech funkcyj), druga jej część zawierała w sobie postulat polityczny (separacja władz), który M. starał się usprawiedliwić słowami: „Gdy władza ustawodawcza i wykonawcza jest złączona w tej samej osobie lub tem samem kolegjum władczem, niema wolności, bo można się obawiać, że tenże książę lub senat będzie wydawał ustawy tyrańskie lub je wykonywał po tyrańsku. Tem bardziej niema wolności, gdy władza sądzenia nie jest oddzielona od ustawodawczej i wykonawczej, bo gdyby była połączona z władzą ustawodawczą, władza nad życiem i wolnością obywateli byłaby samowolna, bo sędzia byłby ustawodawcą. Gdyby zaś była połączona z władzą wykonawczą, sędzia

---

[1]) Z rozpraw polskich, tej teorji poświęconych, wymieniamy: Maliniak, Przyczynki do teorji zasadniczych zagadnień metodologji i filozofji prawa oraz prawa państwowego. Themis Polska VII (1917) oraz Ehrlich, Podział władz i rozdział władzy, P. 1921 40 s.

mógłby mieć władzę prześladowcy". (De l'esprit des lois XI, 6).

Tezy pisarza francuskiego były reakcją przeciw panującemu w jego ojczyźnie absolutyzmowi państwowemu i stały się podstawą współczesnego konstytucjonalizmu. Doświadczenie nauczyło Monteskjusza, że skupienie zbyt licznych atrybucyj w rękach organów państwowych wywołuje ucisk obywateli. Uczony ten pragnął, aby każda z trzech władz miała tylko cząstkę kompetencyj państwa, lecz w swoim zakresie działania była samodzielna. Dzięki podziałowi władz ma powstać ich równowaga, jako przesłanka wolności obywateli.

Teorja M. wywołała liczne krytyki, polegające często na nieporozumieniu.

Wielu autorów atakowało część teoretyczną doktryny Monteskjusza, wywodząc, że władza państwowa jako najwyższa jest jedna i niepodzielna, o czem rzekomo zapomina teorja o trójpodziale władzy państwowej. Zarzut ten nie jest słuszny, bo autor francuski nie kwestjonował zasady jedności władzy państwowej, lecz wskazywał tylko na to, że są trzy rodzaje działalności państwa, trzy kierunki jednolitej władzy, trzy jej funkcje, trzy kompetencje; zgodnie z tem mówi np. Jellinek, że możliwy jest podział kompetencyj, nie zaś władzy (Allgemeine Staatslehre [3], str. 501). Postulatowi praktycznemu, zawartemu w drugiej części teorji M., zarzucono, że nie da się urzeczywistnić. Nic łatwiejszego od usprawiedliwienia tej uwagi krytycznej, bo wiele jest przykładów łączenia przez organy państwowe różnych funkcyj. Sąd zajmuje się nietylko wymiarem sprawiedliwości, lecz także administracją, wynajmując np. lokal dla siebie, kupując opał, materjały piśmienne i t. d. Łączenie funkcji ustawodawczej z wykonawczą jest zjawiskiem częstem, parlament uchwala nietylko ustawy, lecz podejmuje także akty administracyjne, jak wybór prezydjum, komisyj, kontrolowanie i obalanie rządu. Często powoływany w nauce przykład parlamentu angielskiego, wykonywającego nietylko ustawodawstwo i administrację, lecz także sądownictwo w postaci izby lordów, będącej sądem apelacyjnym, wymaga wyjaśnienia, że sądem

nie jest izba lordów, lecz szczupła gromada sędziów, składająca się z lorda-kanclerza i czterech sędziów-lordów; do nich mogą się przyłączyć członkowie izby lordów, którzy piastują lub piastowali wyższy urząd sędziowski; sąd wydaje wyrok w obecności trzech lub pięciu członków tej izby, którzy jednakże nie mają prawa głosu.

Montesquieu, który specjalne studja poświęcił konstytucji angielskiej, znał oczywiście wypadki łączenia funkcyj i wiedział, że nieraz są konieczne (zob. l. c.), lecz głosząc potrzebę separacji funkcyj, uzasadniał postulat polityczny, który powinien stać się tendencją prawa państwowego. Podział władz powinien być regułą, ich łączenie — wyjątkiem. Doktryna M., właściwie rozumiana, głosi, że wolność obywateli nie byłaby zabezpieczona, gdyby ustawodawstwo było połączone z administracją, a sądownictwo — z ustawodawstwem względnie administracją. Jednakże mylą się autorowie, którzy głoszą, że nowość teorji M. polega na tej tezie, bo oryginalną jest także jej pierwsza część, choć niektóre jej elementy przebijają już w dawniejszych poglądach. Wielu autorów przed tym pisarzem mówiło o władzy ustawodawczej, sądowej, nawet wykonawczej, niejeden autor bronił potrzeby podziału władz, jak np. Bodin, który żądał, aby monarcha nie łączył ustawodawstwa z sądownictwem, lecz żaden autor przed M. nie bronił tezy, że są tylko trzy władze: ustawodawcza, wykonawcza i sądowa, i nikt nie żądał podziału wszystkich władz.

Teorja podziału władz przeszła do konstytucyj współczesnych; tylko wyjątkowo państwo jej nie uznaje, jak np. Rosja sowiecka (zob. wyżej § 19), głosi ją także artykuł drugi konstytucji polskiej słowami: „Organami narodu w zakresie ustawodawstwa są sejm i senat, w zakresie władzy wykonawczej — prezydent Rzplitej łącznie z odpowiedzialnymi ministrami, w zakresie wymiaru sprawiedliwości — niezawisłe sądy".

d) Krytyka i reforma teorji Monteskjusza. Analiza działalności państwowej, podjęta przez M., wymaga poprawek. Przez władzę wykonawczą pisarz fran-

cuski rozumie władzę wykonywania uchwał publicznych (résolutions publiques) i zalicza do nich sprawy, które zależą od prawa narodów (la puissance exécutrice des choses qui dépendent du droit des gens); tu należy zawarcie pokoju i wojowanie, wysyłanie i przyjmowanie ambasad, ustalenie bezpieczeństwa, zapobieganie inwazjom. Kompetencje władzy wykonawczej autor francuski ujmuje zbyt szczupło i wywołuje wątpliwość, co należy rozumieć przez „uchwały publiczne". Czy to są ustawy, jak wielu autorów sądzi?

Trudno się zgodzić na tezę autora, że władza wykonawcza powinna spoczywać w rękach monarchy.

Uzupełnień wymagają wywody Monteskjusza o poręczeniu równowagi władz, które nie powinny przekraczać granic swych kompetencyj. Mówiąc o tem zagadnieniu, M. pomija władzę sądzenia, odmawiając jej znaczenia (est en quelque façon nulle); tylko dla dwóch pozostałych władz potrzebna jest władza regulująca, któraby je hamowała; tą władzą ma być dziedziczna izba wyższa ze szlachciców złożona. W sprawach, w których grozi przekupienie izby szlacheckiej przez suwerena, izba ma mieć tylko władzę przeszkodzenia (faculté d'empêcher) czyli veto bezwzględne, nie zaś władzę stanowienia (faculté de statuer). Przez władzę stanowienia M. rozumie prawo zarządzania z mocy własnej lub naprawiania cudzych zarządzeń, zaś przez władzę przeszkadzania — prawo unicestwiania cudzych uchwał. Ponadto władza wykonawcza ma mieć prawo zatrzymywania (droit d'arrêter) przedsięwzięć ciała ustawodawczego, które przez przywłaszczenie sobie wszelkich kompetencyj mogłoby zniszczyć inne władze. Lecz z drugiej strony władza ustawodawcza nie powinna mieć prawa hamowania władzy wykonawczej, gdyż wykonywanie, które jest ograniczone przez swoją naturę, nie wymaga, zdaniem M., ograniczeń. Jednakże w państwie wolnem — powiada pisarz francuski — władza ustawodawcza może badać sposób wykonywania ustaw.

Odróżnienie władzy przeszkodzenia od władzy stanowienia autor francuski utrudnia twierdzeniem, że pierwsza z nich może obejmować prawo zatwierdzenia; zdaniem M., aprobata

nie jest niczem innem, jak oświadczeniem, iż się nie korzysta z prawa przeszkodzenia.

Wybitny teoretyk francuski nie stworzył systemu gwarancyj praworządności, lecz, żądając podziału władz, przygotował grunt pod ich powstanie.

Krytyka i reforma zasady separacji władz stanowi czwarte stadjum w dziejach nauki o funkcjach państwowych. Opinje autorów o tej teorji są różne, wielu pisarzów wywodzi, że właściwie istnieją tylko dwie funkcje, mianowicie ustawodawcza i wykonawcza, do której zaliczyć należy sądową, jak w gruncie rzeczy sam M., zdaniem tych autorów, przyjmował. Sporna jest też treść poszczególnych funkcyj, którą autorowie rozmaicie ujmują. Chcąc się nie zgubić w tym labiryncie poglądów i teoryj, trzeba przedewszystkiem uświadomić sobie, że wiele niejasności w wywodach uczonych powstało przez to, iż wyrazu władza używa się bądź to w znaczeniu organu, bądź to w znaczeniu funkcji, rozumiejąc np. przez władzę ustawodawczą w jednym przypadku ustawodawstwo, w innym — organ ustawodawczy, przyczem uczeni zapominają nieraz o różnem znaczeniu jednego terminu. Istota poszczególnych funkcyj jest dobrze ujęta przez autorów, którzy trzymają się określeń następujących: ustawodawstwo jest tworzeniem przepisów prawnych, sądownictwo zajmuje się obroną praw pogwałconych lub zaprzeczonych albo też ustalaniem stosunków prawnych, zaś administracja załatwia zadania konkretne.

Ustawodawca, tworząc przepisy prawne, krępuje sąd i administrację, niema więc równorzędności władz, lecz jedna z nich stoi ponad innemi. Dziełem ustawodawcy jest przepis prawny, dziełem sądu — orzeczenie, dziełem administracji — akt natury różnej; akt ten może mieć naturę faktyczną (np. budowa mostu) lub prawną, opierając się bądź to na prawie prywatnem (np. umowa sprzedaży-kupna), bądź publicznem. Akt prawny administracji jest oświadczeniem jej woli; rodzajem aktów prawnych administracji jest tak zwany akt administracyjny czyli zarządzenie, o czem będzie mowa niżej w § 28.

Ścisła separacja funkcyj nie jest możliwa, nieraz zdarza się łączenie ustawodawstwa lub sądownictwa z administracją, administracji z sądownictwem. Najważniejsza jest dziedzina administracji, do której należy wszystko, co nie jest ustawodawstwem, ani sądownictwem. Sprawa podziału funkcyj jest kwestją organizacji państwa, podlega więc wpływom historycznym, gospodarczym, politycznym i t. d., najmniej zaś rozstrzygają o niej względy logiczne. Zasada separacji władz może być w różnym stopniu urzeczywistniona, szczególnie daleko jest ona posunięta w Stanach Zjednoczonych Ameryki, gdzie ministrowie nie mogą przemawiać w parlamencie.

III. N o w y p o d z i a ł f u n k c y j. W nauce zjawił się pogląd, że klasyfikacja Monteskjusza nie jest wyczerpująca, bo nie obejmuje całej działalności państwa. Dowodem tego ma być wojna, nie będąca ani ustawodawstwem, ani sądownictwem, ani administracją. Słuszność tej teorji zależy od określenia pojęcia administracji; można to pojęcie tak ścieśnić, że ono nie obejmuje wojowania, lecz nie jest to rzeczą konieczną. Trafniejszy jest natomiast wywód, że działania państwowe można grupować według innych kryterjów, aniżeli słynny pisarz francuski. O jednej teorji już wspominaliśmy, wywodzi ona, że państwo może działać jak władca i jak jednostka prywatna; obok działalności władczej istnieje niby prywatna, nazywana przez naukę niesłusznie socjalną, gdyż niekoniecznie ma ona ten charakter. Inna teorja za podstawę klasyfikacji bierze fakt, że działalność państwa może być skrępowana przez prawo lub od niego wolna, i stosownie do tego odróżnia działalność wolną od skrępowanej. Ustawodawca podejmuje często działalność wolną, tworząc przepisy według uznania, lecz podlega także przepisom prawnym, przedewszystkiem konstytucji. Sędzia jest skrępowany kodeksami, które jednakże nieraz dają mu dużą swobodę, używając pojęć nieokreślonych, jak pojęcie dobrych obyczajów, lub też zawierając luki. Administracja wreszcie działa według prawa lub też, o ile przepisów niema, według swobodnego uznania; szczególnie duża jest swoboda czoła administracji,

t. j. rządu, który podejmuje działalność wolną. Działalność wolna organów państwowych nie może być samowolna, organ ma kompetencje w interesie publicznym, musi, choć niema przepisu, tak postępować, jak tego żąda dobro służby i państwa.

Po tych uwagach ogólnych przechodzę do omówienia poszczególnych funkcyj, rozpoczynając rozważania od ustawodawstwa.

## A. USTAWODAWSTWO.

### § 23. Ustawa.

I. Definicja. Przez ustawę rozumiemy przepis prawny lub zbiór takich przepisów. Ustawa — to prawo stanowione. Ustalenie tego pojęcia jest zadaniem nauki i prawa pozytywnego. Rzut oka na ustawodawstwa różnych państw przekonywa, jak niejednolite było nieraz to pojęcie [1]).

II. Pojęcie ustawy w Anglji i Francji. Prawo angielskie przez ustawę (law, wymawiaj lo, po łacinie lex) rozumiało prawo stanowione i zwyczajowe. Według słynnego komentatora praw angielskich Blackstone'a ustawa może być niepisana; ustawodawstwo niepisane obejmuje ogólne i szczególne zwyczaje prawne oraz prawo rzymsko-kanoniczne, które niektóre trybunały angielskie stosowały na mocy prawa zwyczajowego; przez ustawę pisaną rozumiał ten uczony akt parlamentu; aktami parlamentu były statuty, akty i edykty, wydane przez króla za radą i zgodą lordów i gmin, w parlamencie angielskim zgromadzonych. Ustawa pisana wymagała zgody obu izb w parlamencie.

Akty parlamentu angielskiego dzielą się na publiczne i prywatne; za rządów królowej Wiktorji postanowiono, że każdy akt parlamentu ma być uważany za publiczny, o ile nie zarządzono inaczej. Akt parlamentu — to bill; bill prywatny parlament uchwala na wniosek osoby lub korporacji zainteresowanej; przedmiotem billu prywatnego może być np. udzielenie koncesji na budowę kolei. Przejście władzy ustawo-

[1]) Ewolucję tego pojęcia opisał prof. Jellinek w monografji p. t. Gesetz und Verordnung (1887); fakty przez J. przytoczone są naogół trafnie przedstawione, lecz nie zgadzamy się na konkluzje autora.

dawczej z rąk króla do rąk parlamentu, składającego się z izb i króla (król w parlamencie), odbyło się powoli przez stopniowe ograniczenie kompetencji monarchy. Rady możnych monarcha angielski zasięgał oddawna, chcąc wydać ustawę, lecz pomijał izbę gmin, która wywalczyła sobie prawo udziału w wykonywaniu władzy ustawodawczej dzięki dwom prawom: prawu uchwalania podatków i prawu składania petycyj. Wzamian za zgodę na podatki izba gmin prosiła o zmianę praw. Ustawa była odpowiedzią na petycję izby gmin, z którą nieraz nie pokrywała się. Rosnąca przewaga izby gmin zrodziła lub utrwaliła następujące zasady: król nie może zmienić petycji, może ją tylko przyjąć lub odrzucić; żaden statut nie może być wydany bez zgody gmin; król nie ma prawa zawieszenia ustawy lub uwolnienia od obowiązku jej przestrzegania. Ta ostatnia zasada znalazła wyraz w ustawie praw (bill of rights, wymawiaj bil ow rajts) z r. 1689, wydanej wskutek rewolucji 1689 roku. Władza ustawodawcza spoczęła w rękach parlamentu: wszelkie zmiany ustawodawstwa musiały być pokryte jego wolą.

Prawo francuskie do czasu wielkiej rewolucji nazywało ustawy rozmaicie, stosownie do formy ich redakcji; przez ustawę rozumiano prawo stanowione przez króla lub jego radę. Gdy po wybuchu rewolucji król ustawy, uchwalone przez zgromadzenie narodowe, ogłaszał sposobem dawnym, o zgromadzeniu nie wspominając, zapadła uchwała treści następującej: „Dekrety (t. j. zgromadzenia narodowego), zatwierdzone przez króla, noszą nazwę i tytuł ustaw". Pierwsza konstytucja francuska z 3 września 1791 r. głosi, że ustawa, trzy razy przyjęta przez parlament, nie wymaga sankcji królewskiej. Po usunięciu monarchji ustawy są uchwałami parlamentu, przyczem wytwarza się zasada, że uchwała jest ustawą niezależnie od treści. Zasada ta była sprzeczna z teorją J. J. Rousseau'a, że ustawa, jako wyraz woli ogólnej, musi mieć przedmiot ogólny, a więc zawierać reguły ogólne. Ustawodawca, ogłaszając normę konkretną, zdaniem Rousseau'a, nie wydaje ustawy, lecz rozporządzenie, nie działa jako suweren, lecz jako urząd.

III. Ustawa w znaczeniu formalnem i materjalnem. Kwestje, poruszone przez teorję i praktykę francuską, są do dziś przedmiotem ożywionych sporów. Według jednych autorów normą prawną może być tylko norma ogólna, według innych autorów — ogólna lub szczególna; są autorowie, którzy głoszą, że każda ustawa zawiera normy prawne, podczas gdy inni uczeni odróżniają ustawy z normami prawnemi (ustawy w znaczeniu materjalnem) od ustaw bez tych norm (ustawy w znaczeniu formalnem). Spór ten, omawiany szczególnie w nauce niemieckiej [1]), odegrał rolę w prawie budżetowem, gdyż wielu uczonych z Labandem na czele wywodziło, że ustawa budżetowa nie zawiera norm prawnych i jest ustawą w znaczeniu formalnem. Rozstrzygnięcie tego sporu zależy od ustalenia pojęcia normy prawnej. Laband definicji tej normy nie daje; lukę tę starał się wypełnić Jellinek, wywodząc, że ustawa zawiera prawo, jeśli jej najbliższym celem jest rozgraniczenie sfery działalności wolnych osób, jeśli więc jest wydana dla ustanowienia szranek socjalnych (soziale Schrankenziehung). To określenie, przypominające barwną definicję Adolfa Merkela, że prawo jest zbiorem murów i płotów (Inbegriff von Mauern und Zäunen), jest tak ogólnikowe, że nie ułatwia rozpoznania ustaw materjalnych, nie mówiąc o tem, iż budzi wątpliwości, czy przepisy o kompetencjach organów państwowych mają charakter prawny, choć nie dotyczą „wolnych osób". Przykłady, przytoczone przez Jellinka, mogą wywołać wrażenie, że autor nie uznaje kategorji konkretnych norm prawnych, gdyż oświadcza, że charakter formalny ma ustawa, nakazująca założenie uniwersytetu, przyznająca mieszkańcom okolicy, nawiedzonej powodzią, zasiłki, lub dotację zwycięskiemu wodzowi. Jednakże Jellinek potępia teorję, że ustawa może zawierać tylko normy ogólne. Wiele innych twierdzeń tego autora i jego zwolenników spoczywa również na kruchych podstawach, np. twierdzenie Jellinka, że ustawa jest materjalna, o ile nadaje moc obowiązującą nowemu prawu. Wynikałoby z tego, zauważono

[1]) Haenel, Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne, 1888. Jellinek, l. c. Seligmann, Der Begriff des Gesetzes, 1886.

w nauce, że ustawa karna, dotycząca kradzieży, od niepamiętnych czasów karanej, ma charakter formalny. Sytuacji nie ratuje uwaga Jellinka, że ustawa, chcąc być materjalną, powinna co najmniej prawo istniejące zatwierdzić lub ciemne wyjaśnić; twierdzenie to obala teorję o potrzebie nowości norm. Tezy profesora niemieckiego przypominają poniekąd uwagę Rudolfa Iheringa o scholastycznym charakterze metod szeregu prawników, skłonnych do ,,juristische Haarspalterei"; zwłaszcza uwaga Jellinka, że przepisy ogólne ustawy, zawierające szranki socjalne, mogą nie być normami prawnemi, a administracyjnemi, wydaje się zbyt subtelna; autor ten zalicza do norm administracyjnych przepis procedury cywilnej, że skargę należy złożyć sądowi w dwóch egzemplarzach, że powód ma w skardze podać zamieszkanie i t. d. Trudno zrozumieć ten wywód, bo chyba nie można twierdzić, że o charakterze prawnym normy ustawowej rozstrzyga jej wzniosłość. Dlatego Jellinek, objaśniając swoją teorję, oświadcza: ,,Jednakże również i tu w wielu wypadkach będzie rzeczą bardzo wątpliwą, czy mamy do czynienia z przepisem prawa, czy też z ogólnym przepisem administracyjnym. Także tu bowiem przepis administracyjny i norma prawna mogą być nierozłącznie z sobą połączone". (Gesetz und Verordnung, str. 245).

Konstrukcje Jellinka nie wzbogaciły nauki istotnie. Jellinek celował w wywodach filozoficznych i historycznych, lecz nie był dogmatykiem prawa, wyposażonym w niezbędny dla prawnika takt, który wskazuje, gdzie należy się zatrzymać w pracy konstrukcyjno-prawniczej.

Fakt, że ustawa może nie zawierać prawa, jest znany oddawna, lecz nie usprawiedliwia tworzenia nowej kategorji ustaw formalnych. Wydanie ustawy, nie zawierającej prawa, nie jest użyciem pojęcia ustawy do celów niewłaściwych, lecz nadaniem nazwy ustawy aktowi, który nie stanowi prawa. Nauka i praktyka powinna wprawdzie w zasadzie używać nazwy ustawy tylko dla aktów prawodawczych, lecz powody specjalne mogą usprawiedliwić wyjątek od tej zasady, np. chęć nadania aktowi powagi i uroczystej formy ustawy.

Z drugiej strony może się zdarzyć, że ustawodawca, stanowiąc prawa, nazwy ustawy unika. Mówiąc o tem, nie mamy na myśli państwa absolutystycznego, w którem terminologja nie była ustalona i akty prawodawcze miały nazwę najrozmaitszą. Wypadki nieużycia nazwy ustawy dla aktu, zawierającego prawo, zdarzają się w republikach współczesnych. Konstytucję polską z 20 lutego 1919 r., będącą ustawą, nazwano uchwałą; terminologja ta nie miała jednakże praktycznego znaczenia, które posiadałaby, gdyby wypadek taki zdarzył się za rządów konstytucji polskiej z 17 marca 1921 r. Według tej ustawy każdy projekt ustawy, uchwalony przez sejm, idzie do senatu; uchwała, nie mająca formy projektu ustawy, nie podlegałaby temu postanowieniu.

IV. U s t a w a w P o l s c e. Pojęcie ustawy określa art. 3 konstytucji z 17 marca 1921 r., włączony do niej podczas obrad sejmowych. Artykuł ten głosi zasady następujące: zakres ustawodawstwa państwowego obejmuje stanowienie wszelkich praw publicznych i prywatnych i sposobu ich wykonania; ustawa jest więc prawem stanowionem. Wyjaśnień wymaga dodatek, że ustawodawstwo obejmuje sposób wykonania praw. Wykonanie ustawy jest zastosowaniem jej przepisów; prawo może być tak sformułowane, że niema wątpliwości co do sposobu jego wykonania; a jeśli wątpliwości istnieją, samo się przez się rozumie, że ustawodawca, który całe życie państwowe może normować, jest władny przepisać sposób wykonania prawa. Do sposobu wykonania zaliczyć też trzeba wykładnię prawa; ustawodawca ma prawo interpretacji autentycznej, t. j. może w sposób obowiązujący ustalić znaczenie przepisu prawnego.

Druga zasada, w art. 3 konstytucji zawarta, głosi, że niema ustawy bez zgody sejmu, wyrażonej w sposób, regulaminowo ustalony. Do tej reguły dodaje konstytucja zastrzeżenie, że Rzplita Polska przekaże przedstawicielstwom samorządu terytorjalnego właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa, który zostanie bliżej określony ustawami państwa. Obok ustaw państwowych mają istnieć ustawy, stworzone przez

samorząd terytorjalny. Samorząd otrzyma autonomję, w czem niema sprzeczności, jak niektórzy głoszą (np. Wł. L. Jaworski). Ustawa samorządu nie będzie pokryta wolą sejmu, który będzie miał niejako monopol, lecz tylko co do ustaw państwowych. Ustawodawstwo samorządu, stanowiąc wyłom w zasadzie centralizacji ustawodawstwa, będzie w swej egzystencji i kompetencji zawisłe od ustawodawstwa państwowego, będzie więc ustawodawstwem pochodnem; stworzenie równorzędnego źródła ustawodawstwa byłoby sprzeczne z zasadą jednolitości władzy państwowej. Władza ustawodawcza samorządu terytorjalnego będzie delegowana, konstytucja przewiduje więc delegację władzy ustawodawczej. Wykonaniem tego postanowienia jest ustawa z 26 września 1922 r. o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego, Dz. U. Nr. 90; ustawa ta opiewa, że sejmiki wojewódzkie mają prawo uchwalania ustaw w granicach swej kompetencji oraz w zgodzie z konstytucją i ustawami państwowemi. Delegacja władzy ustawodawczej w innym przypadku wymagałaby zmiany konstytucji, jako nowe, w konstytucji nie przewidziane ograniczenie kompetencyj sejmowych.

W celu uchylenia wątpliwości konstytucja w niektórych wypadkach wyraźnie żąda ustawy, nie zadawalając się zasadą, że stanowienie praw jest zadaniem ustawodawcy. W nauce podano w wątpliwość, czy budżet zawiera przepisy prawa, konstytucja więc głosi, że ustawa państwowa ustala corocznie budżet państwa na następny rok budżetowy (art. 4). Teorja o ustawach materjalnych i formalnych wpłynęła na powstanie art. 5 konstytucji, stanowiącego, że ustalenie stanu liczebnego wojska i zezwolenie na coroczny pobór rekruta może nastąpić jedynie w drodze ustawodawczej. Różną naturę mają przepisy art. 6 konstytucji, gdzie czytamy: zaciągnięcie pożyczki państwowej, zbycie, zamiana i obciążenie nieruchomego majątku państwowego, nałożenie podatków i opłat publicznych, ustanowienie ceł i monopolów, ustalenie systemu monetarnego, jakoteż przyjęcie gwarancji finansowej przez państwo — może nastąpić tylko na mocy ustawy; konstytucja nie żąda formy ustawy, lecz upoważnienia ustawy, co wielu

autorów przeoczyło. Jako autor tej redakcji, którą przejęto z projektu ankiety konstytucyjnej, mogę wyjaśnić, że odmienne od poprzednich artykułów sformułowanie tego postanowienia nie jest przypadkowe, a świadomie podjęte. Zaciągnięcie pożyczki państwowej, zbycie, zamiana i obciążenie nieruchomego majątku państwowego, to akty natury administracyjnej, przepis więc, że mogą one się odbyć tylko w drodze ustawodawczej, oznaczałby użycie nazwy ustawy do celów postronnych i byłby sprzeczny z naturą tych aktów; są one jednak tak ważne, że wyłączenie sejmu nie dałoby się usprawiedliwić. Dlatego konstytucja żąda dla tych aktów upoważnienia ustawy, która, określając warunki ich podjęcia, stanowi prawa. Nałożenie podatków i opłat publicznych, ustanowienie ceł i monopolów, ustalenie systemu monetarnego są stanowieniem praw, konstytucja, zadawalając się w tych wypadkach upoważnieniem ustawy, pozwala na wydanie rozporządzeń ustawodawczych. Przyjęcie gwarancji finansowej przez państwo może być, stosownie do treści gwarancji, aktem o charakterze bądź to administracyjnym, bądź to prawodawczym.

Konstytucja polska nie zawiera postanowienia, że wszelkie uchwały sejmowe są ustawami. Przepis taki byłby niemożliwy, bo sejm sprawuje nietylko władzę ustawodawczą, lecz także wykonawczą, przedewszystkiem kontroluje rząd, który może usunąć. Dlatego powstała wątpliwość, czy np. uchwała sejmu w razie oświadczenia zgody na traktat międzynarodowy musi mieć formę ustawy. Kwestja ta ma wielką doniosłość, bo projekty ustaw podlegają rozpatrzeniu senatu. Praktyka wybrała formę ustawy, o czem będzie jeszcze mowa niżej w § 26.

Ustalenie pojęcia ustawy ma znaczenie w państwie konstytucyjnem, opartem na zasadzie podziału władz, bo pozwala na odgraniczenie władzy ustawodawczej od wykonawczej. W monarchji absolutnej zagadnienie to nie jest aktualne, dlatego też ustawy nie mają jednej, lecz wiele nazw.

V. Powstawanie ustawy. W państwie konstytucyjnem odróżniamy cztery, względnie trzy stadja powsta-

wania ustawy, mianowicie: ułożenie projektu, obrady parlamentarne, zatwierdzenie monarchy (sankcja), ogłoszenie.

1. Ułożenie projektu. Odpowiednie ułożenie projektu ma wielką doniosłość, bo poprawienie złego projektu, o ile wogóle da się uskutecznić, jest robotą mozolną i rzadko szczęśliwą. Przygotowanie projektu ustawy należy do zadań władzy wykonawczej, która może zorganizować odpowiedni aparat w postaci wyszkolonych urzędników, korzystających w razie potrzeby z pomocy specjalistów. Członkowie parlamentu zwykle nie mają ani czasu ani kwalifikacyj potrzebnych do takiej pracy, zwłaszcza, że demokratyzacja prawa wyborczego obniżyła poziom przedstawicielstwa narodowego. Ustawa w zasadzie powinna być dziełem jednego redaktora, bo uzgodnienie prac kilku autorów nie nada nigdy projektowi charakteru jednolitego, jak okazało się w praktyce. Kodeks cywilny szwajcarski, napisany przez prof. Eugenjusza Hubera, uchodzi za najlepszy na świecie, podczas gdy kodeks cywilny niemiecki z r. 1896 posiada wiele wad, wywołanych faktem, że jest on dziełem zbiorowem. Powierzenie pracy kilku referentom może być wywołane brakiem kodyfikatora z kwalifikacjami prof. Hubera; dlatego też polska komisja kodyfikacyjna do opracowania projektu wielkich kodeksów powołała szereg referentów. Projekt ustawy poddaje się nieraz ocenię opinji publicznej, której głos się uwzględnia, redagując przedłożenie ustawodawcze, przeznaczone dla sejmu. Zredagowanie dobrego projektu wymaga czasu. Państwo polskie, wskrzeszone w listopadzie 1918 r., potrzebowało tak wielkiej ilości ustaw, że na ich dobre przygotowanie nie było ani czasu, ani sił doświadczonych. Tem się tłumaczy, że ustawy te zawierają wiele przepisów niejasnych, wiele sprzeczności, wiele luk; ich autorowie zdradzają często nieznajomość techniki ustawodawczej, a nawet praw obowiązujących, jak wykazał memorjał prawników lwowskich[1]). Wady te znikną z bie-

[1]) Memorjał wydziału prawa uniwersytetu, towarzystwa prawniczego i związku adwokatów polskich we Lwowie w sprawie techniki ustawodawczej, 1919 r., str. 32 fol. — Hilarowicz, Uwagi nad techniką konstrukcyjną polskich ustaw i rozporządzeń administracyjnych. Palestra 1925, styczeń.

giem czasu w miarę wzrastania kwalifikacyj i doświadczenia urzędników władz centralnych. Wielu autorów żąda powierzenia opracowywania projektów ustaw organowi odrębnemu w postaci rady stanu [1]). Art. 47 projektu Ankiety głosi: „Dla opracowania, względnie ocenienia projektów ustaw, opracowanych przez rząd, lub przekazanych przez jedną z izb sejmowych, utworzona będzie rada stanu. W skład jej wchodzić będą: prezes, wiceprezes i urzędujący radcowie stanu, a nadto członkowie, powołani czasowo do prac nad poszczególnemi projektami. — Osobna ustawa określi bliżej skład i tck czynności rady stanu".

Jako surogat rady stanu, jest pomyślana r a d a p r a w n i c z a, utworzona rozporządzeniem ustawodawczem prezydenta Rzplitej z 12 sierpnia 1926, poz. 466. Zadaniem rady prawniczej jest udzielanie, na żądanie rządu, opinji o projektach ustaw i rozporządzeń pod względem zgodności projektów z konstytucją oraz z całokształtem obowiązującego ustawodawstwa, a także pod względem techniki ustawodawczej. Rada jest ciałem opinjodawczem, opinja jej rządu nie wiąże. Kwestją celowości projektowanych przepisów rada prawnicza nie ma się zajmować, lecz zastosowanie się do tej zasady nie jest łatwe i niezawsze będzie miało miejsce.

Rada prawnicza składa się z radców zwyczajnych, mianowanych na wniosek rady ministrów przez prezydenta Rzplitej, oraz z radców nadzwyczajnych, powołanych przez ministra sprawiedliwości w porozumieniu z właściwym ministrem, i wreszcie z referentów; referentami są urzędnicy ministerstwa sprawiedliwości lub delegowani do rady prawniczej urzędnicy innych ministerstw, a także osoby przez

[1]) E. Starczewski w dziele Ankieta o konstytucji, str. 49 s oraz G. 1924, Nr. 52. Prof. Peretiatkowicz, którego projekt uchwalił VII zjazd prawn. i ekon. pol. w Poznaniu 1922. Prof. St. Estreicher w dziele O naprawie Rzplitej 1922. Prof. Jaworski żąda powierzenia tej pracy trybunałowi kompetencyjnemu. Ankieta o konstytucji str. 58. Prof. Hilarowicz pragnie oddania tego zadania najw. tryb. administr. G. 1924 Nr. 48, gdzie wydrukował projekt odpowiedniej ustawy. Zob. też G. 1925 Nr. 50, gdzie wydrukowano projekt prez. Kopczyńskiego, przyjęty przez podkom. stałe delegacji zrzeszeń prawniczych.

ministra sprawiedliwości powołane. Prezesem rady jest minister sprawiedliwości.

Regulamin rady prawniczej zawiera rozporządzenie rady ministrów z 10 września 1926, poz. 553.

Instytucja rady prawniczej wywołała liczne krytyki, które wskazywały na wady jej ustroju, kompetencyj, działalności, wywodząc: choć się rada często zajmuje prawem publicznem, zwłaszcza konstytucyjnem i administracyjnem, w łonie jej niema najwybitniejszych znawców tych gałęzi wiedzy; rząd opinij rady nie ogłasza, lecz może się niemi zasłaniać; rada jest nietylko zbyteczna, lecz wprost szkodliwa.

Echem tych krytyk była uchwała sejmu, skreślająca kredyty na radę; senat poparł stanowisko sejmu. Wskutek tego ogłoszono nowe rozporządzenie ustawodawcze prezydenta z 23 marca 1927, poz. 234, które uwolniło ministra sprawiedliwości od obowiązku wyjednywania niezbędnych dla rady kredytów; praca w radzie jest bezpłatna. Ponadto ścieśniono kompetencję rady postanowieniem, że przedstawianie radzie projektów ustaw i rozporządzeń prezydenta nie jest już obowiązkowe, jak dotychczas, lecz fakultatywne, zależąc od uznania właściwego ministra; oprócz niego może zażądać przekazania projektu radzie premjer lub w porozumieniu z nim minister sprawiedliwości, a także rada ministrów.

Nowe przepisy nie usunęły wad, wskazywanych przez krytykę, której głosy trzeba jednak uzupełnić uwagą, że dzięki pracy rady niejeden projekt stał się lepszy.

Poprawki do regulaminu rady prawniczej ogłoszono rozporządzeniem rady ministrów z 23 marca 1927, poz. 235.

K o m i s j a   k o d y f i k a c y j n a. Ustawa z 3 czerwca 1919 r. poz. 315 zarządziła utworzenie komisji kodyfikacyjnej, wskazując jako jej zadanie: a) przygotowanie projektów jednolitego ustawodawstwa dla wszystkich ziem państwa polskiego, a to w dziedzinie prawa cywilnego i karnego, b) przygotowanie innych projektów ustawodawczych, które komisja opracuje wskutek uchwały sejmu lub też w porozumieniu z ministerstwem sprawiedliwości. Projekty ustawodawcze komisji wnosi do sejmu minister sprawiedliwości;

za jego pośrednictwem przedstawia komisja sejmowi przynajmniej co pół roku sprawozdanie ze swych czynności. Ponieważ komisja ma charakter ciała, które ma służyć pomocą rządowi w jego pracy prawodawczej, więc oczywiście władza wykonawcza nie jest skrępowana bezwzględnie uchwałami komisji, lecz zachowuje w pełni prawo inicjatywy ustawodawczej, rozstrzyga zatem o chwili przedstawienia projektu sejmowi oraz o jego treści, mając prawo poprawek; rząd z prawa zmiany projektów komisji korzystać będzie oględnie ze względu na kwalifikacje członków tej komisji, lecz wątpić nie można, że prawo to posiada; art. 10 konstytucji wyraźnie to prawo stwierdza.

Na czele komisji kodyfikacyjnej stoi prezydent i trzech wiceprezydentów; poza tem komisja składa się z 40 członków. Minister sprawiedliwości może brać udział w obradach komisji bądź to osobiście, bądź to przez delegatów. Członków komisji mianuje prezydent Rzplitej.

Komisja opracowała swój regulamin, określający jej wewnętrzną organizację, sposób obrad i prac.

Praca komisji wywołała liczne krytyki, w których wskazywano przedewszystkiem na powolność jej urzędowania, tem szkodliwszą, że utrwalenie podstaw naszego państwa wymaga ujednostajnienia wielkiej różnorodności praw, na jej ziemiach obowiązujących; ponadto krytykowano skład komisji, uważając, że zbyt wielką przewagę mają w niej teoretycy, choć kodyfikacja praw nie jest zagadnieniem teoretycznem, lecz należy do dziedziny polityki praktycznej. Wybitny prawnik niemiecki, prezydent senatu sądu najwyższego w Lipsku, Pape oświadczył, że obecność jednego teoretyka w senacie sądowym jest czynnikiem niezmiernie pożytecznym, natomiast obecność dwóch teoretyków hamuje często obrady, stając się przyczyną jałowych nieraz sporów teoretycznych. Powoływano się także na to, że cały szereg członków komisji okazał się raczej balastem lub też na polu pracy twórczej wcale się nie zaznaczył.

Wskutek tych krytyk, podejmowanych także w izbach prawodawczych, komisja kilkakrotnie przez swoich przed-

stawicieli objaśniała swoje prace, a uchwalanie projektów uprościła przez ścieśnienie praw plenum komisji, jej wydziałów i t. d. Wielkie trudności powstają przez to, że nie wszyscy referenci nadają się na kodyfikatorów, nie umiejąc przedewszystkiem wyrazić swej myśli w sposób jasny, prosty i językiem poprawnym.

Chcąc zająć odpowiednie stanowisko wobec tych i innych uwag krytycznych, trzeba sobie uświadomić, że zredagowanie wielkich kodeksów: prawa prywatnego, karnego, procesowego jest zadaniem olbrzymiem, wiele lat pracy wymagającem. Komisja kodyfikacyjna była ciałem nowem, musiała więc, że się tak wyrazimy, nauczyć się pracować, zdobyć doświadczenie, rozejrzeć się w kwalifikacjach swych członków.

Komisja kodyfikacyjna jest instytucją potrzebną, pożyteczną i oddała usługi Polsce. Komisja opracowała już kilka projektów praw, które ze zmianami weszły w życie, mianowicie projekty praw: prywatnego międzynarodowego i międzydzielnicowego, autorskiego, wekslowego, czekowego, patentowego [1]).

Trudniejszem zadaniem od kodyfikacji prawa sądowego jest kodyfikacja prawa administracyjnego, lecz powierzenie tej pracy jednemu ciału w postaci komisji kodyfikacyjnej lub rady stanu, zalecane przez niektórych prawników, pozostało dotychczas projektem.

2. O b r a d y p a r l a m e n t a r n e. Projekt ustawy, przedstawiony parlamentowi, jest przedmiotem trzech czytań, mających różne znaczenie. Pierwsze czytanie ma dać odpowiedź na pytanie, czy parlament chce się wogóle projektem zająć; dyskusja ma charakter ogólny i kończy się bądź to odesłaniem projektu do komisji, bądź to jego odrzuceniem „a limine". Jeśli jest rzeczą wiadomą, że parlament naogół projekt aprobuje, może go nawet zażądał, projekt może być bez dyskusji odesłany do odpowiedniej komisji,

[1]) Prof. Fierich (prezydent komisji kod.), Komisja kodyf. R. 1925, 655 s, oraz tenże tytuł, Encyklopedja podręczna prawa publ. Prof. Gołąb, Przegląd Współ. 1922, Nr. 11 s.

której zadaniem jest szczegółowe rozważenie przedłożenia i opracowanie referatu. Komisja przeprowadza zwykle trzy czytania projektu, jest więc niejako parlamentem w miniaturze. Po powrocie projektu z komisji odbywa się drugie jego czytanie, które jest szczegółowe, dotycząc poszczególnych postanowień; artykuł po artykule jest przedmiotem głosowania. Drugie czytanie może się zakończyć ponownem odesłaniem projektu do komisji, co zdarza się zwłaszcza w razie uchwalenia poprawek, wymagających uzgodnienia z innemi postanowieniami projektu. Trzecie czytanie jest rozstrzygające; rozważania szczegółowe są ukończone; dopuszczalne powinny być tylko poprawki stylistyczne, co jest zasadą w Anglji. Trzecie czytanie powinno być formalne; otworzenie obrad merytorycznych może wywołać skutki szkodliwe, gdy np. w ostatniej chwili przechodzi poprawka, która jest sprzeczna z podstawami ustawy. Mimo to wiele parlamentów pozwala na zgłaszanie w trzeciem czytaniu poprawek merytorycznych. Szczegółowe przepisy o czytaniach zawierają regulaminy obrad, uchwalone przez parlamenty i będące ich prawem autonomicznem. Regulamin musi być zgodny z przepisami konstytucji i ustaw, dotyczącemi obradowania parlamentu. Przez przepisy odpowiednie należy zapobiec obstrukcji, t. j. hamowaniu obrad przez przemówienia rozwlekłe, przez zgłaszanie nadmiernej ilości poprawek, żądanie licznych głosowań imiennych i t. d.

Konstytucja polska głosi: sposób i porządek obrad sejmowych, rodzaj i ilość komisyj, liczbę wicemarszałków i sekretarzy, prawa i obowiązki marszałka — określa regulamin sejmowy (art. 29). Postanowienie to ma także zastosowanie do senatu (art. 37).

Regulamin obrad sejmu, uchwalony 16 lutego 1923 r., głosi, że wnioski, zawierające projekty ustaw, podlegają trzem czytaniom (art. 14).

P i e r w s z e  c z y t a n i e. Czytanie to może się odbyć najwcześniej na trzeci dzień po rozesłaniu projektu drukowanego. Celem tego czytania jest omówienie ogólnych zasad projektu, poczem odbywa się głosowanie bądź nad odrzuce-

niem ustawy, bądź to nad przesłaniem jej do właściwej komisji; zgłaszanie poprawek jest niedopuszczalne (art. 15)

D r u g i e c z y t a n i e. Czytanie to odbyć się może najwcześniej na trzeci dzień po rozesłaniu drukowanego sprawozdania komisji lub drukowanych jej wniosków, o ile sprawozdanie jest ustne. Cel czytania: omówienie i przegłosowanie poszczególnych artykułów ustawy; wyjątkowo przy art. 1 ustawy może być dopuszczona rozprawa nad zasadami projektu. Jeżeli nie zgłoszono poprawek, można głosować nad projektem w całości (en bloc). Głosowanie en bloc obowiązuje przy obradach nad ustawami, które dotyczą umów międzynarodowych (art. 16). Umowy z innemi państwami zawiera prezydent Rzplitej (art. 49 konstytucji); niektóre umowy wymagają zgody sejmu, który może je tylko w całości przyjąć lub odrzucić, nie ma więc prawa uchwalenia poprawek.

T r z e c i e c z y t a n i e. Termin czytania: czytanie może się odbyć najwcześniej na trzeci dzień po drugiem czytaniu; o ile sejm po drugiem czytaniu projekt odesłał ponownie do komisji, lub też w drugiem czytaniu uchwalił poprawki, trzecie czytanie może się odbyć dopiero na trzeci dzień po rozesłaniu drukowanego sprawozdania komisji wzgl. drukowanych poprawek, w drugiem czytaniu przyjętych. Wyjątek: gdy żadnych nie uchwalono poprawek w drugiem czytaniu oraz nie zgłoszono żadnych do czytania trzeciego, trzecie czytanie może się odbyć tego samego dnia co drugie lub też następnego dnia, o ile żaden poseł się temu nie sprzeciwi.

Cel: Trzecie czytanie polega na omówieniu ogólnych zasad ustawy, a następnie jej szczegółów. Głosowanie odbywa się tylko nad poprawkami, po ich załatwieniu — nad całością projektu, o ile nie przyjęto żadnych poprawek do tekstu, uchwalonego w drugiem czytaniu. O ile w trzeciem czytaniu uchwalono poprawki, marszałek odracza głosowanie nad całością projektu na czas, który jest mu potrzebny dla stwierdzenia, czy wskutek poprawek niema w projekcie sprzeczności. Na żądanie 30-tu posłów głosowanie ostateczne musi być w tym wypadku odłożone do następnego posiedzenia (art. 17).

P o s t ę p o w a n i e  s k r ó c o n e (a r t. 18). Sejm może uchwalić: a) uwolnienie wniosków lub sprawozdań od drukowania; b) dopuszczenie natychmiastowej rozprawy bez odesłania projektu do komisji; uchwalenie projektu ustawy w jednym dniu na jednem posiedzeniu jest możliwe; c) dopuszczenie rozprawy zaraz po rozdaniu drukowanego sprawozdania komisji; d) wyznaczenie komisji terminu do przedstawienia sprawozdania.

R e a s u m p c j a  u c h w a ł. O ile uchwała zapadła zgodnie z regulaminem i jest ostateczna według jego przepisów, reasumpcja uchwały nie jest możliwa, np. otwarcie obrad nad projektem, uchwalonym w trzech czytaniach. Sejm jednakże może stworzyć przepisy o reasumpcji, choć ich celowość byłaby wątpliwą.

P o s t ę p o w a n i e  p o  p o w r o c i e  p r o j e k t u  z  s e n a t u (a r t. 24). Marszałek kieruje projekt po jego powrocie z senatu wprost do komisji. W razie przyjęcia przez sejm poprawek senatu lub ich odrzucenia, marszałek odsyła ustawę w brzmieniu przez sejm ostatecznie uchwalonem do prezesa rady ministrów, który skieruje ustawę do prezydenta Rzplitej. Prezydent podpisuje ustawę wraz z odpowiednimi ministrami i zarządza ogłoszenie jej w Dzienniku Ustaw (art. 44 konstytucji). Jeżeli sejm poprawek senackich nie odrzuci większością $^{11}/_{20}$, ani też nie przyjmie zwykłą większością, projekt ustawy upada, lecz może być przedstawiony ponownie sejmowi przez rząd lub posłów i idzie wtedy odrazu do komisji, poczem odbywa się tylko jedno czytanie (uchwała sejmu z 11 października 1923 r.). Sporne są skutki uchwały senatu, odrzucającej w całości projekt ustawy, uchwalony przez sejm (art. 35 konstytucji); według opinji większości senatu projekt upada, zaś w sejmie przeważa pogląd, że należy w tym wypadku zastosować przepisy art. 35 konstytucji o zmianach czyli poprawkach senackich, o czem będzie jeszcze mowa.

P r o j e k t y  u s t a w  w  s e n a c i e. Senat zajmuje się projektami ustaw tylko po ich uchwaleniu przez sejm (art. 35 konstytucji) i przeprowadza nad nimi jedno czytanie.

którego przedmiotem są poprawki do projektu sejmowego lub też jego odrzucenie. Regulamin obrad senatu z 24 marca 1923 r. głosi: projekty ustaw, nadesłane z sejmu, przekazuje marszałek do właściwej komisji. Ważniejsze projekty ustaw, a zwłaszcza ustawę budżetową, przekazuje marszałek właściwej komisji niezwłocznie po wniesieniu projektu ustawy do sejmu, celem wyznaczenia sprawozdawcy tymczasowego; przepis ten jest wywołany przez art. 35 konstytucji, który daje senatowi tylko 60 dni czasu na obrady. Jeżeli sprawa stoi na porządku dziennym senatu, prawo odesłania jej do komisji przysługuje plenum senatu (art. 49 regul.).

Obrady senatu. Najpóźniej na dni 6 przed upływem 30-tu dni od daty doręczenia projektu ustawy senatowi właściwa komisja przedstawi mu sprawozdanie a) z wnioskiem o przyjęcie projektu ustawy bez zmian lub ze zmianami, przez nią uchwalonemi, b) lub z wnioskiem o odrzucenie ustawy, c) lub wreszcie z wnioskiem, zapowiadającym zmianę projektu według art. 35 konstytucji; w razie uchwalenia przez senat tego wniosku komisja przedstawi opracowane przez nią zmiany, o ile senat inaczej nie postanowi, najpóźniej na 10 dni przed upływem 60 dni od daty doręczenia projektu ustawy senatowi.

W razie niedotrzymania przez komisję powyższych terminów, marszałek postawi projekt danej ustawy z urzędu na porządku obrad senatu (art. 50 regul.).

Komisja porozumiewawcza. Komisja senatu ma prawo wyznaczenia ze swego łona podkomisji celem porozumienia się z właściwą komisją lub podkomisją sejmu co do zmiany projektu ustawy. Sposób porozumiewania się układa marszałek senatu z marszałkiem sejmu (art. 51 regul.).

Przesłanie ustawy przyjętej bez zmian. Jeśli senat przyjmie uchwaloną przez sejm ustawę bez zmian, marszałek odsyła ją prezesowi rady ministrów celem jej ogłoszenia i zawiadamia o tem sejm (art. 52 regul.). Przyjęcie przez senat ustawy jest pod względem prawnym decyzją niepoproponowania poprawek.

Przesłanie projektu zmienionego. Uchwalone przez senat poprawki, t. j. zmiany, oraz uchwały o odrzuceniu projektu ustawy marszałek przesyła niezwłocznie sejmowi i zawiadamia o tem prezesa rady ministrów (art. 53 regul.).

3. Zatwierdzenie monarchy (sankcja). W monarchji projekt uchwalony przez parlament wymaga zatwierdzenia monarchy, które nazywa się sankcją. Monarcha może sankcji odmówić, ma więc veto absolutne. Sankcja, jako zatwierdzenie projektu ustawy, jest oczywiście aktem piśmiennym, który w monarchji konstytucyjnej wymaga kontrasygnaty ministerjalnej. Mimo to prof. Jerzy Jellinek oświadcza, że sankcja jest wydarzeniem wewnątrz osoby monarchy. Przyznajemy się, że tego poglądu nie rozumiemy. Co się dzieje w umyśle monarchy, jest, jak wogóle życie wewnętrzne człowieka, dla prawa obojętne. W języku ojczystym Jellinka mawia się: Gedanken sind zollfrei. Rządy prawa rozpoczynają się dopiero po przejawieniu się myśli w formie czynu. Sankcja — to instytucja prawna. Jellinek w gruncie rzeczy pozbawia sankcję prawnego znaczenia, a znowu Laband przecenia ją, oświadczając, że sankcja jest ustawodawstwem. Parlament zdaniem tego uczonego, ustala treść ustawy, monarcha, sankcjonując treść, nadaje jej charakter prawa; monarcha nakazuje przestrzeganie treści ustawy, wydaje więc rozkaz ustawowy. To oddzielenie treści ustawy (Gesetzesinhalt) od rozkazu ustawy (Gesetzesbefehl) jest pomysłem oryginalnym, lecz zdaje się, że usprawiedliwieniem jego może być tylko przesadna żądza oryginalności (Sucht nach Originalität), właściwa wielu uczonym niemieckim. Patrząc naturalnie na proces ustawodawczy, spostrzega się odrazu, że monarcha, reprezentowany przez rząd, treść ustawy ustala w porozumieniu z parlamentem. Oba te czynniki są zajęte tworzeniem prawa, oba muszą tego prawa chcieć, oba muszą się na nie zgodzić, różnica polega tylko na tem, że zgoda formalna parlamentu nazywa się uchwałą, zgoda formalna monarchy — sankcją.

Konstytucje zwykle nie określają okresu, w którym sankcja może być udzielona, monarcha może więc odwlec decyzję, lecz w monarchji parlamentarnej, parlament może za to pociągnąć rząd do odpowiedzialności.

W republice potrzeba sankcji odpada. Podpisanie ustawy przez prezydenta republiki nie jest sankcją.

4. Ogłoszenie. Ostatniem stadjum w genezie ustawy jest jej ogłoszenie, należące do kompetencji władzy wykonawczej, w Polsce — prezydenta Rzplitej (art. 44 konstytucji). Charakter wyjątkowy miało postanowienie t. zw. małej konstytucji z 20 lutego 1919 r., zlecające ogłoszenie ustawy marszałkowi sejmu. Redakcja art. 44 naszej konstytucji, który mówi o podpisaniu przez prezydenta ustawy i zarządzeniu jej ogłoszenia, przypomina teorję, odróżniającą podpisanie ustawy czyli promulgację od jej ogłoszenia czyli publikacji. Teorję tę wyznaje Laband, opierając się na tekście dawnej konstytucji niemieckiej z 1871 r., która wygotowanie i ogłoszenie ustawy przekazała cesarzowi (dem Kaiser steht die Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze... zu, art. 17).

Teza uczonego niemieckiego wymaga jednakże dowodu, że ustawa, mówiąc o podpisaniu i ogłoszeniu, ma na myśli dwa odrębne akty prawne, nie zaś jeden akt prawny, dla którego oznaczenia używa dwóch nazw. Dowodu tego dotychczas nikt nie przeprowadził, nie wyłączając Labanda, który oświadczył, że w wygotowaniu czyli podpisaniu ustawy przez cesarza mieści się rozkaz jej ogłoszenia. Niepomyślnie skończyły się też próby autorów nadania promulgacji specjalnego znaczenia, zbliżającego ją bądź to do sankcji, bądź to do mniej lub więcej dokładnie określonego prawa veta.

Gdy ustawa dotrze do stadjum ogłoszenia (gdy dojrzeje do ogłoszenia), jest już gotowa, gdyż decyzja ustawodawcy zapadła i chodzi tylko o jej realizację. W braku odmiennych postanowień ten, kto ogłasza ustawę, nie ma prawa zbadania, czy przyszła ona do skutku zgodnie z postanowieniami konstytucji, nie można więc wywodzić: prezydent jest obowiązany do podpisania ustawy, lecz przez ustawę rozumieć można tylko

projekt, uchwalony zgodnie z konstytucją. W razie przyjęcia tej tezy, prezydent miałby prawo stania na straży konstytucyjności ustaw. Wstąpiwszy raz na drogę takich konstrukcyj, trudno byłoby się na niej zatrzymać i odrzucić opinję, że szef egzekutywy może zbadać nietylko formalną konstytucyjność ustawy czyli przestrzeganie przepisów o uchwalaniu ustaw, ale także materjalną konstytucyjność, a więc zgodność treści ustawy z konstytucją, a kto wie, czy przedmiotem kontroli prezydenckiej nie musiałby być także regulamin obrad, zwłaszcza, że art. 3 naszej konstytucji żąda dla każdej ustawy zgody sejmu, oświadczonej w sposób, przez regulamin ustalony. Przyjąć należy, że prezydent jest obowiązany podpisać projekt ustawy, przedstawiony jemu przez prezesa rady ministrów, a przesłany przez marszałka sejmu wzgl. senatu jako ostatecznie uchwalony. Inna decyzja mogłaby być wskazana w razie zamachu na konstytucję, lecz środkiem ratunku w takiej chwili nie mogłoby być prawo promulgacji.

Ustawa polska otrzymuje datę dnia, w którym izby prawodawcze uchwaliły ją ostatecznie, a więc datę uchwały senatu względnie, o ile projekt powrócił do sejmu, datę uchwały sejmowej.

Podpisując ustawę, prezydent nakazuje jej ogłoszenie, nie jest więc potrzebny oddzielny rozkaz ogłoszenia. Dlatego też prawo francuskie mówi tylko o promulgacji ustawy. Termin promulgacji prawo to ustala, stanowiąc, że prezydent ogłasza ustawy w przeciągu miesiąca po przesłaniu rządowi ustawy ostatecznie przyjętej; ogłoszenia winien on dokonać w przeciągu trzech dni, o ile obie izby uznają je wyraźną uchwałą za pilne. (Ust. z 16 lipca 1875 r., art. 7).

Konstytucja polska podobnego postanowienia nie zawiera, więc się zjawił pogląd, że prezydent dzięki możności odwleczenia ogłoszenia ma faktyczne veto. Pogląd ten nie wydaje się słusznym, bo sejm może domagać się przyśpieszenia ogłoszenia i obalić rząd, nie chcący się zastosować do woli izby prawodawczej. Czynność wyłącznie wykonawcza, jaką jest publikacja, nie może służyć do krępowania władzy ustawodawczej. Wykładnia konstytucji musi się liczyć

z myślami przewodniemi ustawy zasadniczej i nie może ich niweczyć przez konstrukcje formalistyczne. Sejm uchwala ustawy, aby były ogłoszone, i może rzekome veto prezydenta utrącić, ustalając termin wejścia w życie ustawy (art. 3 konstytucji).

Przez ogłoszenie rozumie się polecenie ogłoszenia. Sposób ogłoszenia może być różny; w Anglji przez ogłoszenie ustawy rozumie się zakomunikowanie w parlamencie sankcji królewskiej (royal assent); z tą chwilą uchodzi ustawa za ogłoszoną, gdyż uświęcona tradycją fikcja przyjmuje, że cały naród angielski jest w parlamencie obecny, więc ogłoszenie słyszy. W państwach europejskich dawniej ogłaszano ustawy ustnie, np. przy dźwiękach bębna albo z ambony; dziś przeważa ogłaszanie w dzienniku ustaw.

Dziennik Ustaw. Ustawa z 31 lipca 1919 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw, poz. 400, zarządza: w dzienniku tym będą ogłaszane: 1) ustawy sejmowe, 2) ratyfikowane przez sejm umowy międzynarodowe, 3) powszechnie obowiązujące rozporządzenia rządu, wydane na podstawie istniejących ustaw, 4) oświadczenia rządowe, których ogłoszenia w tym dzienniku wymagają przepisy obowiązujące.

1919

W razie wątpliwości, czy rozporządzenie należy ogłosić w Dzienniku Ustaw, prawo decyzji ma rada ministrów.

Przez ratyfikowane przez sejm umowy międzynarodowe rozumieć należy traktaty, wymagające zgody sejmu. Do rozporządzeń rządu, których publikacja w Dzienniku Ustaw jest konieczna, zaliczyć należy nietylko rozporządzenia rady ministrów, ale także ministrów i, oczywiście, prezydenta Rzplitej, czego ustawa, wydana przed wejściem w życie konstytucji, nie mogła wyraźnie stwierdzić. Przez rząd rozumieć należy polityczne czoło administracji, a więc radę ministrów, lecz praktyka słusznie na równi z dekretami tego ciała stawia rozporządzenia ministerjalne i prezydenckie.

Akt uważa się za prawnie ogłoszony w Dzienniku Ustaw z dniem wydania numeru, który go zawiera; dzień ten należy wyraźnie na numerze wydrukować. Zdarzyć się może, iż

dzień ten nie pokrywa się z faktycznym dniem wydania numeru, czego jednakże należy unikać.

Moc obowiązująca aktów, ogłaszanych w Dzienniku Ustaw, zaczyna się po upływie dni 14-tu po dniu ich ogłoszenia, o ile w nich inaczej nie postanowiono (art. 4 ustawy). Konstytucja zawiera tylko przepis co do ustaw, zarządzając, że uzyskują one moc w czasie przez nie określonym (art. 3); gdyby tego czasu nie określono, ustawa weszłaby w życie, t. j. uzyskałaby moc obowiązującą po upływie dni 14-tu, jak głosi ustawa o Dzienniku Ustaw, przez konstytucję nie zniesiona. Wprawdzie szereg autorów wywodzi, że ustawa taka. weszłaby w życie z dniem ogłoszenia, jak też dawniej sam utrzymywałem, lecz po ponownem rozważeniu sprawy wydaje mi się, że teza ta nie da się utrzymać, bo nie zawiera jej ani konstytucja, ani ustawa o Dzienniku Ustaw.

Dziennik Ustaw wydaje minister sprawiedliwości.

Dziennik otrzymywały początkowo liczne władze i instytucje bezpłatnie, lecz nowela z 11 grudnia 1924 r., poz. 1 z r. 1925, zachowała zasadę bezpłatności tylko dla bibljotek publicznych i jednocześnie nałożyła na liczne władze obowiązek prenumerowania tego dziennika.

Rozesłanie urzędowych egzemplarzy Dziennika powinno nastąpić nie później, niż w ciągu 24-ch godzin po wydrukowaniu (art. 8 ust.). Doręczenie numeru prenumeratorom, rozsianym po całem terytorjum Rzplitej, wymaga kilku dni czasu, postanowienie więc wielu ustaw i rozporządzeń, że wchodzą w życie z dniem ogłoszenia, nie da się często z przyczyn faktycznych urzeczywistnić, gdyż nie można stosować prawa, którego się nie zna.

Ustawa o Dzienniku Ustaw weszła w życie z dniem ogłoszenia, t. j. 16 sierpnia 1919 r. Z tą chwilą stracił moc art. 21 dekretu Rady Regencyjnej z 3 stycznia 1918 r. o tymczasowej organizacji władz naczelnych w Królestwie Polskiem (Dz. Pr., Nr. 1, poz. 1). Artykuł ten głosił: ,,Minister sprawiedliwości wydawać będzie Dziennik Praw. Ustawy, zatwierdzone przez Radę Regencyjną, i dekrety Rady Regencyjnej

będą obowiązujące z chwilą ogłoszenia ich w Dzienniku Praw, o ile w samym dekrecie inna data nie będzie przewidziana".

Rozporządzenie rady ministrów z 17 maja 1920 r., poz. 288, wprowadziło tę ustawę z dniem 1 lipca 1920 r. na obszarze b. dzielnicy pruskiej.

VI. Vacatio legis. Czas, w którym ustawa ogłoszona jeszcze nie obowiązuje, nazywa się vacatio legis; czas ten powinien być długi dla ustaw, których poznanie wymaga dłuższych studjów. Kodeks cywilny niemiecki z 18 sierpnia 1896 r. wszedł w życie 1 stycznia 1900 r. Zbytnie skracanie vacatio legis, właściwe ustawodawstwu polskiemu, wywołane było gorączkowem tempem budowy zrębów państwowych, lecz w czasach normalnych nie byłoby wskazane, bo mogłoby obniżyć powagę ustawy, stając się przyczyną jej gwałcenia przez władze i jednostki, które nie miały czasu na poznanie jej przepisów.

Od ogłoszenia urzędowego w Dzienniku Ustaw nauka odróżnia ogłoszenie społeczne przez prasę i księgarzy, wydających tekst ustawy.

VII. Wstęp ustawy. Pod względem zewnętrznym różnią się ustawy monarchiczne od republikańskich; pierwsze zawierają zwykle mniej lub więcej uroczysty wstęp, głoszący, że parlament ustawę przyjął, zaś monarcha ją sankcjonuje i ogłasza. Ustawy republikańskie o sankcji nie mówią. Ustawy polskie, ogłaszane przez marszałka sejmu konstytucyjnego, nie zawierają żadnego wstępu. Po objęciu władzy przez prezydenta Rzplitej, wybranego na podstawie konstytucji marcowej, sposób ten na razie się utrzymał, lecz jedną z ustaw pewien urzędnik zaopatrzył wstępem, powołującym się na uchwały sejmu i senatu. Minister sprawiedliwości odesłał tę ustawę do redakcji Dziennika Ustaw, która wstęp ten skreśliła. Zagadnienie to razem z kilku innemi przedstawiono konferencji znawców, która zebrała się 10 lutego 1923 r. w prezydjum rady ministrów pod przewodnictwem prezesa rady ministrów gen. Wł. Sikorskiego. Na konferencji tej uzasadniałem pogląd, że wobec małych kompetencyj senatu,

powoływanie się we wstępie ustawy na uchwały obu izb prawodawczych mogłoby wywołać trudności redakcyjne i osłabić powagę ustawy. Rzadko się zdarza, że ustawa uzyskuje w całości aprobatę obu izb; zwykle senat, o ile nie odrzuci ustawy, uchwala poprawki, z których sejm tylko część zatwierdza; w tym wypadku tylko część ustawy jest pokryta wolą obu izb, lecz w jaki sposób to ogłosić? Utrwalenie sporu między izbami we wstępie ustawy nie byłoby wskazane, proponowałem więc opuszczenie wzmianki o uchwałach izb. Pogląd ten nie spotkał się ze sprzeciwem na tej konferencji. Jednakże reminiscencje monarchiczne skłoniły administrację do ułożenia wstępu, który po raz pierwszy zawiera ustawa z 15 lutego 1923 r. o prowizorjum budżetowem na czas od 1 stycznia do 31 marca 1923 r., Dz. U. Nr. 22. Wstęp ten brzmi: „Na mocy art. 44 Konstytucji ogłaszam ustawę następującej treści: Ustawa..........“, poczem następuje tytuł ustawy, a dalej jej treść. Ten sposób utrzymał się do dziś, choć 1) zawiera błąd gramatyczny, bo tytuł ustawy nie jest jej treścią, 2) nie jest zgodny z konstytucją, według której prezydent nie ogłasza ustaw, lecz zarządza ich ogłoszenie.

VIII. Prostowanie błędów ustaw i rozporządzeń. Rzut oka na numery Dziennika Ustaw przekonywa, że wytworzyły się u nas 3 rodzaje sprostowań: jedne ogłasza prezydent Rzplitej, drugie — rada ministrów lub ministrowie, trzecie wreszcie są dziełem zecera i polegają na umieszczeniu w Dzienniku Ustaw wzmianki prostującej, która nie ma ani numeru, ani daty, ani żadnego podpisu. Praktyka polska jest niejednolita i niezgodna z zasadami prawa oraz celowości. Przytoczymy kilka przykładów.

Zarządzenie prezydenta Rzplitej prostuje błąd w ustawie z 23 kwietnia 1923 r. o przekazaniu uniwersytetowi lwowskiemu budynków po-sejmowych, poz. 5 Dz. U. z r. 1924. Błąd polegał na tem, że wydrukowano „ul. Smolki“ zamiast „pl. Smolki“, lecz niewiadomo, gdzie ten błąd powstał: czy w izbach prawodawczych, czy w kancelarji prezydenta, czy też podczas druku, choć fakt ten ma wielką doniosłość. Zarządzenie prezydenta nie jest datowane.

Obwieszczenie prezesa rady ministrów i ministra skarbu z 28 grudnia 1923 r. prostuje błąd w rozporządzeniu rady ministrów z 20 grudnia 1923 r., gdzie zamiast 9 600 000 wydrukowano 5 600 000 marek, poz. 1160 z r. 1923. Sprostowanie to jest podpisane i datowane, lecz w tym samym numerze Dziennika Ustaw, w którym je wydrukowano, umieszczono dwa sprostowania bez podpisu; jedno z nich dotyczy rozporządzenia ministra W. R. i O. P. z 15 września 1923 r., drugie — rozporządzenia ministra przemysłu i handlu z 15 listopada 1923 r. Przykładów takich jest wiele w Dzienniku Ustaw; nieraz ma się wrażenie, że przez sprostowanie poprawia się dany akt; przykładem może być obwieszczenie prezesa rady ministrów nie datowane, które użyte w jednem rozporządzeniu wyrazy „studjów prawniczych" zastępuje wyrazami „studjów wyższych", poz. 246 z r. 1924.

Dziennik Ustaw ma charakter dokumentu autentycznego; przepisy w nim ogłoszone obowiązują w tej formie, w jakiej je wydrukowano. Tekst wadliwy jest prawem, o ile wogóle zawiera treść zrozumiałą; lecz kto ma prawo i obowiązek prostowania błędów? Odpowiedź na to pytanie zależy od charakteru błędu.

Ustawy i rozporządzenia są dziełem woli organów publicznych. Błąd może się zdarzyć bądź to w treści tej woli, bądź to w jej oświadczeniu. Błąd w treści woli może być naprawiony tylko przez nowy akt woli, a więc przez nową ustawę lub nowe rozporządzenie. Wystarcza, jeżeli przedmiotem nowego aktu woli są tylko wadliwe postanowienia. Przykładem może być obwieszczenie ogłoszone w Nr. 101 Dz. U. z r. 1922 w sprawie poprawki do art. 66 i 72 konstytucji, a opierające się na uchwale sejmu z 26 września 1922 r.

Potrzeba nowego aktu woli odpada, gdy wadliwe jest tylko oświadczenie woli, której treść jest pewna. W tym wypadku należy poprawić oświadczenie woli, co jest kompetencją tych organów publicznych, które są powołane do oświadczenia czyli stwierdzenia woli. Omyłka w ogłoszeniu uchwały izby prawodawczej może być naprawiona przez marszałka izby, który tę uchwałę z trybuny izby ogłasza. Błąd w tekście

ustawy, powstały w kancelarji sejmowej przy przepisywaniu uchwał izby, prostuje również marszałek, przesyłający tekst ustawy do prezesa rady ministrów w celu jego ogłoszenia w Dzienniku Ustaw.

Gdy się zdarzy omyłka w piśmie prezesa rady ministrów, wystosowanem do prezydenta Rzplitej, który podpisuje ustawy, poprawienie błędu należy do kompetencji prezesa rady ministrów; wogóle organ, podpisujący pisma z wadliwym tekstem ustawy lub rozporządzenia, jest powołany do sprostowania omyłki w nowem piśmie.

Błąd wreszcie zdarzyć się może nie przy sporządzaniu tekstu przepisu, lecz przy jego drukowaniu. Kto powinien poprawiać błędy drukarskie? Są one dziełem zecera, ale oczywiście nie on posiada prawo sprostowania, skoro już wydano odpowiedni numer Dziennika Ustaw. Sprostowanie takiego błędu należy do właściwości tego organu państwowego, który Dziennik Ustaw wydaje. Tym organem jest minister sprawiedliwości, z którego polecenia ten Dziennik się drukuje.

Sprostowania, dotyczące błędów, powstałych przy drukowaniu ustaw i rozporządzeń, powinien podpisywać minister sprawiedliwości lub upoważniony przez niego urzędnik. Sprostowanie powinno zawierać kolejny numer i datę. Wymaga tego charakter i powaga aktów prawodawczych.

Zasady powyższe zastosować trzeba także w sposób odpowiedni do obwieszczeń i innych aktów publicznych, drukowanych w Dzienniku Ustaw.

IX. *Wygaśnięcie mocy ustawy.* Rozumie się samo przez się, że ustawa wygasa wskutek upływu czasu, na który ją wydano, oprócz tego w razie wydania ustawy, która ją zmienia lub uchyla; rozporządzenie może wywołać ten skutek tylko z upoważnienia ustawy. Ustawa może też stracić moc dzięki powstaniu prawa zwyczajowego, które jest z nią sprzeczne. Jeśli ustawa ten ostatni powód wygaśnięcia mocy wyraźnie wyłącza, to jednak może być ona sama uchylona przez prawo zwyczajowe, które jest niezależne od woli czynników, rozstrzygających o prawie stanowionem. Podobnie konstytucja, utrudniająca swoją zmianę, może być prze-

kształcona przez prawo zwyczajowe, do którego oczywiście normy o zmianie konstytucji nie mają zastosowania. W razie zmian terytorjalnych ustawy tracą moc, o ile są niezgodne z porządkiem prawnym nowego władcy; jaskrawym przykładem jest nabycie przez monarchję ziem republikańskich, w których ustrój republikański z chwilą aneksji upada. Ustawa może stracić moc tymczasowo; przykładem może być zawieszenie praw obywateli przez ogłoszenie stanu wyjątkowego lub też ustanowienie okupacji wojennej, która wywołuje czasowe zawieszenie ustaw, niezgodnych z prawem okupacji.

X. Delegacja władzy ustawodawczej. Przez delegację władzy ustawodawczej rozumie się bądź to nadanie władzy wydawania ustaw, bądź to nadanie władzy wydawania rozporządzeń ustawodawczych, t. j. zastępujących ustawy. Dopuszczalność delegacji zależy od prawa pozytywnego, przedewszystkiem konstytucyjnego; o ile prawo nie ogranicza pod tym względem swobody ustawodawcy, delegacja jest dopuszczalna, lecz wobec niemożności podziału władzy najwyższej może wywołać zawsze tylko powstanie zależnego czyli pochodnego źródła ustawodawstwa.

Delegowana władza ustawodawcza posiada tylko kompetencje jej przekazane, podczas gdy ustawodawca, jako piastun władzy najwyższej, sam decyduje o rozmiarze swych uprawnień. Konstytucja polska z 17 marca 1921 r. przewiduje delegację władzy ustawodawczej w art. 3, głosząc, że Rzplita Polska przekaże przedstawicielstwom samorządu terytorjalnego właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa. Na mocy tego postanowienia wydano ustawę z 26 września 1922 r. (Dz. U. Nr. 90), która głosi, że sejmiki wojewódzkie mają prawo uchwalania ustaw w granicach swych kompetencyj oraz w zgodzie z konstytucją i ustawami państwowemi. Delegowanie władzy ustawodawczej w innym przypadku wymagałoby zmiany konstytucji, gdyż według jej art. 3 niema ustawy bez zgody sejmu, t. j. bez jego uchwały.

Delegowanie władzy wydawania rozporządzeń ustawodawczych jest możliwe na zasadzie tegoż art. 3 naszej kon-

stytucji, który stanowi, że rozporządzenia władzy, z których wynikają prawa lub obowiązki obywateli, mają moc obowiązującą tylko wtedy, gdy wydano je z upoważnienia ustawy i z powołaniem się na nią. W tym artykule jest mowa o rozporządzeniach samodzielnych, które odróżnić należy od rozporządzeń wykonawczych, przewidzianych w art. 44 konstytucji. Nasza ustawa zasadnicza nie zabrania wydawania rozporządzeń ustawodawczych, a praktyka popiera ich dopuszczalność.

Sprawa ta została wyjaśniona w chwili, gdy rząd w grudniu 1923 r. przedstawił sejmowi projekt ustawy o t. zw. pełnomocnictwach skarbowych. Początkowo przeważały głosy, że uchwalenie tego projektu, który upoważniał rząd do wydawania rozporządzeń ustawodawczych, byłoby niezgodne z konstytucją. Z inicjatywy marszałka sejmu, a na zaproszenie prezesa rady ministrów odbyła się w sejmie 28 grudnia 1923 r. narada, na którą w charakterze znawców przybyli profesorowie: Cybichowski, Komarnicki, Lutostański i Peretiatkowicz; ponadto brał udział w tej konferencji marszałek senatu i minister sprawiedliwości. W przeddzień narady prof. Komarnicki ogłosił artykuł, w którym oświadczył, że konstytucja zna tylko rozporządzenia wykonawcze (Kurjer Warszawski wieczorny z 27 grudnia); prof. K. nie uwzględnił ostatniego ustępu art. 3 konstytucji, który, jak już wyjaśnił w r. 1921 prof. Wł. L. Jaworski, przewiduje rozporządzenia ustawodawcze (Komentarz str. 124). Rozmowa znawców, odbyta przed posiedzeniem sejmu, wyjaśniła, że prof. Lutostański popiera tezę prof. Komarnickiego, a prof. Peretiatkowicz jej nie zwalcza. Po zagajeniu zebrania przez marszałka sejmu zabrałem pierwszy głos i w obszernym wywodzie starałem się wykazać, że konstytucja polska nie zabrania wydawania rozporządzeń ustawodawczych, mogących w razie potrzeby także zmieniać ustawy. Poglądy swoje ogłosiłem w streszczeniu w Kurjerze Warszawskim (wyd. wieczorne z 3 stycznia 1924 r.), obszernie zaś przedstawiłem swoją tezę w rozprawie p. t. Pełnomocnictwa skarbowe rządu w oświetleniu konstytucji (G., 1924, Nr. 3—5); tylko niektóre postano-

wienia projektu rządowego wydawały mi się sprzecznemi z konstytucją.

Dalszy ciąg narad odbył się po południu w prezydjum rady ministrów pod przewodnictwem jej prezesa. Zasada dopuszczalności rozporządzeń ustawodawczych uzyskała jednomyślne poparcie wszystkich znawców, z których prof. Komarnicki poprawkę do swego głosu pierwotnego umieścił niebawem w Kurjerze Warszawskim (wyd. wieczorne z 31 grudnia 1923 r.). Izby prawodawcze przyłączyły się do opinji znawców i uchwaliły szybko projekt rządowy, który stał się ustawą z 11 stycznia 1924 r. (Dz. U. Nr. 4) o naprawie skarbu państwa i reformie walutowej. Ustawa ta była konieczna wobec rozpaczliwego stanu waluty polskiej, która gwałtownie spadała i wymagała celowej akcji sanacyjnej; sejm okazał się niezdolnym do jej przeprowadzenia; jedynem wyjściem z sytuacji była delegacja władzy ustawodawczej na rzecz władzy wykonawczej.

Ustawa z 31 lipca 1924 r. (Dz. U. Nr. 71) o naprawie skarbu państwa i poprawie gospodarstwa społecznego przedłużyła delegację do 31 grudnia tegoż roku. Obie ustawy o pełnomocnictwach upoważniły prezydenta Rzplitej do wydawania na podstawie uchwał rady ministrów rozporządzeń, zmieniających ustawy. Rząd, korzystając z pełnomocnictw, dokonał dzieła uzdrowienia waluty polskiej, która jednakże w lipcu następnego roku się zachwiała i następnie spadła do połowy swej wartości, a nawet czasowo niżej. Sanacja walutowa nie poszła w parze z uzdrowieniem życia gospodarczego i nie zapobiegła wytworzeniu się sytuacji najcięższej od chwili odrodzenia państwa polskiego; wyrazem wielkich trudności finansowych państwa była znaczna redukcja płac urzędniczych, która wywołała powszechne niezadowolenie. Obniżanie płac w chwili wzrastania drożyzny jest wypadkiem, świadczącym ujemnie o umiejętności rządzenia narodem.

W dyskusjach nad pełnomocnictwami skarbowemi rządu grało rolę pojęcie ustawy ramowej; głoszono tezę, że o ile ustawa zawiera ogólne zasady, rozwinięcia tych zasad mogą dokonać rozporządzenia wykonawcze. Do sprawy tej powrócimy niebawem w uwagach o istocie rozporządzeń, lecz już

obecnie zaznaczymy, że prawo nie jest matematyką; granice pojęć prawnych musi nieraz wskazać takt prawniczy, gdy logika okaże się niewystarczającą. Takt prawniczy sprzeciwia się postawieniu na równi ustawy, która ustala walutę, z ustawą, która upoważnia rząd do ustalenia waluty. Przykładem może być ustawa z 11 stycznia 1924 r., na mocy której rząd wydał rozporządzenie ustawodawcze z 20 stycznia 1924 r., poz. 65, o systemie monetarnym.

## § 24. Rozporządzenie.

I. Definicja. Rozporządzenie jest aktem władzy wykonawczej, jak ustawa — aktem władzy ustawodawczej. Opierając się na teorji separacji władz, nauka głosi, że rozporządzenie jest państwowym aktem woli, który nie jest ani ustawą, ani wyrokiem (staatlicher Willensakt, der nicht Gesetz oder Urteil ist, Jellinek, Gesetz und Verordnung, str. 366). Twierdzenie to nie wyjaśnia istoty rozporządzeń, lecz raczej ją zaciemnia, utożsamiając je z wszelkiemi aktami woli władzy wykonawczej. Autor tej definicji prof. Jellinek odróżnia rozporządzenie (Verordnung) od zarządzenia (Verfügung), czem sam stwierdza niesłuszność swego poglądu.

Rozporządzenie jest — jak ustawa — aktem prawodawczym; przez rozporządzenie władza wykonawcza stanowi prawa. Ustawodawca nie może podołać pracy prawodawczej; parlament, chcący sumiennie spełniać obowiązki, musi szczegółowo badać projekty ustaw, co wymaga wiele czasu, lecz życie czekać nie może i woła ciągle o przepisy, aby nie było samowoli i rządów arbitralnych. Władza wykonawcza pod naporem potrzeb publicznych korzysta obficie ze swoich kompetencyj prawodawczych. W liczbie aktów prawodawczych, ogłaszanych w naszym Dzienniku Ustaw, ustawy stanowią znikomą mniejszość, na którą składa się mniej więcej $^1/_{10}$ część treści tego Dziennika.

Wady właściwe ustawodawstwu polskiemu spostrzegamy w zwiększonej mierze w rozporządzeniach.

Przez rozporządzenie rozumiemy akt prawodawczy władzy wykonawczej, wydany z upoważnienia władzy ustawodawczej

II. N a z w a. Rozporządzenia nie mają ani u nas ani zagranicą ustalonej nazwy, co dawniej było cechą ustaw. Praktyka używa określeń najrozmaitszych, mówi o dekretach, okólnikach, instrukcjach i t. d., nawet o zarządzeniach. Ta różnorodność wyrazownictwa jest niezgodna z ideą praworządności, zaciemniając istotę tych aktów prawodawczych i wywołując niepewność co do kompetencyj władz i praw obywateli.

III. P o d z i a ł. Nauka, szczególniej niemiecka, odróżnia rozporządzenie prawne (Rechtsverordnung) od rozporządzenia administracyjnego (Verwaltungsverordnung); pierwsze zawiera przepisy prawne, drugie jest ich pozbawione. Teorja ta wywołała wielkie spory w nauce, lecz nie jest warta licznych prac, jej poświęconych. Gdy na konferencji delegatów rządów niemieckich prof. Preuss przedstawił swój projekt konstytucji niemieckiej i wspomniał o tej teorji, wybitny przedstawiciel rządu oświadczył, że praktyka takich odróżnień nie przeprowadza. Zapytać należy, czemu t. zw. rozporządzenie administracyjne nie ma zawierać przepisów prawnych. Nauka odpowiada na to pytanie, że to rozporządzenie jest wydane dla urzędników administracyjnych. Z tego wynikałoby, że przepis ma charakter prawa tylko, o ile krępuje obywateli. Pogląd ten pozbawiłby charakteru prawa niezliczone postanowienia ustaw, nie wyłączając konstytucji, o obowiązkach organów państwowych. Zamieszanie powstało w nauce przez to, że gwarancje norm mogą być różne, stosownie do tego, czy krępują one obywateli, czy też tylko administrację. Prawo, przeznaczone dla obywateli, trzeba ogłosić, podczas gdy przepisy, wydane dla urzędników, mogą być tajne, lecz sposób ogłoszenia nie rozstrzyga o istnieniu prawa, a zresztą ogłoszenie odbywa się w obu przypadkach, tylko na różną skalę. Na t. zw. rozporządzenie administracyjne obywatel powołać się nie może, lecz urzędnik ma prawo to uczynić; instrukcja służbowa jest prawem urzędniczem. Spory naukowe także w tej sprawie są wywołane brakiem uznanej przez wszystkich definicji normy prawnej. Tak zwana teorja psychologiczna prawa nie ułatwia rozwiązania tego zadania; kierunek ten nie

uznaje różnicy pomiędzy prawem objektywnem i subjektywnem, lecz teorja psychologiczna mogłaby być owocną dopiero po stworzeniu nowej dogmatyki prawa pozytywnego na miejsce dotychczasowej, która na podziale prawa na objektywne i subjektywne jest oparta; osiągnięcie tego celu wymagałoby pracy olbrzymiej, która dotychczas nawet nie jest poważnie rozpoczęta.

Trafny jest pogląd nauki, dzielący t. zw. rozporządzenia prawne na wykonawcze i samodzielne; pierwsze rozwijają ustawę, kończąc pracę ustawodawcy, którego normy np. nie są dość szczegółowe, aby mogły być jednolicie stosowane. Przykładem może być ustawa z 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie polskiem (Dz. U. Nr. 7), która nadanie obywatelstwa uzależnia, między innemi, od nieposzlakowanego trybu życia (art. 8), używając pojęcia, które mogłoby być przez władze najrozmaiciej rozumiane; rozporządzenie wykonawcze ministra spraw wewnętrznych z 7 czerwca 1920 r. (Dz. U. Nr. 52) stanowi, że przeszkodą w nadaniu obywatelstwa jest kara sądowa, która wywołuje ograniczenie praw, podczas trwania tego ograniczenia, ponadto popełnienie czynu, który może być uważany za słuszny powód zgorszenia lub oburzenia publicznego (art. 4, 1). Minister ustalił tym sposobem pojęcie nieposzlakowanego trybu życia.

Władza wykonawcza, powołana do wykonywania ustaw, posiada kompetencję do wydawania rozporządzeń wykonawczych i nie potrzebuje specjalnego upoważnienia. Przepis jest potrzebny, gdy jest rzeczą wątpliwą, jaki organ władzy wykonawczej ma wydać rozporządzenie, np. czy tylko minister skarbu, czy także minister sprawiedliwości i t. d. Sprawę tę decyduje t. zw. klauzula wykonawcza ustawy, znajdująca się na jej końcu i głosząca np., że wykonanie ustawy powierza się ministrowi spraw wewnętrznych.

Konstytucja polska wspomina o rozporządzeniach wykonawczych w art. 44, głosząc, że prezydent, celem wykonania ustawy i z powołaniem się na upoważnienie ustawowe, ma prawo wydawać rozporządzenia wykonawcze. Takież prawo w swoim zakresie działania mają ministrowie i władze

im podległe. Prawo polskie wymaga specjalnego upoważnienia.

IV. Rozporządzenia samodzielne. Rozporządzenie samodzielne zastępuje ustawę; władza wykonawcza, wydając je, podejmuje pracę władzy ustawodawczej, lecz w państwie konstytucyjnem może to uczynić tylko z jej upoważnienia. Tworzenie praw jest w zasadzie zadaniem ustawodawcy; inny organ państwowy jest w tej sprawie właściwy tylko z woli ustawodawcy, który rezygnuje ze swoich kompetencyj na korzyść władzy wykonawczej. Rozmiar rezygnacji zależy od woli ustawodawcy, który może postanowić bądź to, że rozporządzenie samodzielne ma dotyczyć kwestyj przez ustawę nie objętych, bądź to, że może nawet ustawę zmienić; rozporządzenie samodzielne może więc być wydane praeter legem lub contra legem; nazywamy je też ustawodawczem. Upoważniając władzę wykonawczą do wydania rozporządzenia samodzielnego, władza ustawodawcza może jednocześnie ścieśnić jej swobodę przez wskazanie zasad, których egzekutywa ma się trzymać. W ten sposób przychodzi do skutku ustawa ramowa, której wykonaniem są rozporządzenia ją rozwijające. Granica między rozporządzeniem samodzielnem i wykonawczem może być płynna, o ile chodzi o rozporządzenie, wydane w ramach ustawy; pewną jest ta granica, o ile władza wykonawcza otrzymuje prawo zmienienia ustawy, bo rozporządzenie wykonawcze tego uczynić nie może. Przykładem rozporządzeń samodzielnych są liczne rozporządzenia prezydenta, wydane na mocy ustawy z 11 stycznia 1924 r. o naprawie skarbu i reformie waluty (Dz. U., 1925, Nr. 4).

Rozporządzenia samodzielne przewiduje art. 3 konstytucji (p. wyżej: delegacja władzy ustawodawczej), który jednakże nie mówi wyraźnie, że rozporządzenie takie może zmienić ustawę. Wątpliwości usunęła nowela z 2 sierpnia 1926 r., poz. 442, postanowieniem, że ustawa może upoważnić prezydenta do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy; czas i zakres tego pełnomocnictwa ma być wskazany w ustawie, która jednakże nie może upoważnić prezydenta do zmie-

nienia konstytucji (art. 44). Według konstytucji jest więc tylko jedna granica prawa wydawania rozporządzeń ustawodawczych: niemożność zmiany konstytucji przez rozporządzenie ustawodawcze: zresztą objętość tej kompetencji pod względem czasowym i przedmiotowym zależy od ustawy, upoważniającej prezydenta do wydawania tych rozporządzeń. Ustawa może dać pełnomocnictwo na kilka miesięcy lub kilka lat, a nawet na czas nieokreślony, t. j. aż do odwołania przez nową ustawę, bo konstytucja pod tym względem nie krępuje ustawodawcy, żądając tylko wskazania czasu. Tak samo ustawa może wyłączyć mniej lub więcej przedmiotów z zakresu pełnomocnictw, może ona mieć charakter ogólny, wskazując tylko sprawy, do których unormowania prezydent jest właściwym, lub też ustawa może być szczegółowa, zawierając zasady, które mają być rozwinięte, lub przepisy, które obok innych mają się znaleźć w rozporządzeniu.

Korzystanie z pełnomocnictw zależy od uznania prezydenta, który w swoich decyzjach kierować się będzie dobrem publicznem, opierając się przytem na uchwałach rządu.

Kompetencja ustawodawcza prezydenta nie wyłącza kompetencji izb ustawodawczych, które przez uchwalenie ustawy o pełnomocnictwach nie zrzekają się prawa uchwalania ustaw w sprawach pełnomocnictwami objętych. Z tego wynika, że w takich razach powstaje zbieg czyli konkurencja kompetencyj ustawodawczych. Ta konkurencja może stać się współzawodnictwem, władza wykonawcza może być skłonna do utrudniania pracy izb ustawodawczych w obawie, że parlament mógłby uchwalić ustawę w sprawie, którą ona chce rozstrzygnąć przez rozporządzenie. Jest to jednakże wypadek wyjątkowy; zwykle parlament nie podejmuje inicjatywy w sprawach, które mogą być uregulowane przez rozporządzenia, lecz czeka na ich wydanie, aby je znieść lub zmienić, gdy okażą się, jego zdaniem, nieodpowiedniemi.

Rozporządzenie ustawodawcze musi czynić zadość następującym gwarancjom: 1) musi się powoływać na postanowienie konstytucji, na mocy którego je wydano, 2) potrzebny jest wniosek rady ministrów o wydaniu rozporządzenia,

3) rozporządzenie wymaga podpisu prezydenta Rzplitej, prezesa rady ministrów i wszystkich ministrów, 4) rozporządzenie musi być ogłoszone w Dzienniku Ustaw i 5) musi być złożone sejmowi w ciągu 14-tu dni po najbliższem po wydaniu posiedzeniu sejmu.

Rozporządzenia ustawodawcze tracą moc obowiązującą, jeżeli nie zostaną złożone sejmowi w ciągu owych 14-tu dni „lub jeżeli po złożeniu ich sejmowi zostaną przez sejm uchylone" (art. 44 w brzmieniu noweli z 2 sierpnia 1926 r.). Przepis ten przewiduje dwa wypadki wygaśnięcia rozporządzenia ustawodawczego: jeden wypadek dotyczy rozporządzenia nie przedstawionego, drugi — rozporządzenia przedstawionego; rozporządzenie, nie złożone sejmowi w przepisanym okresie, wygasa, zaś rozporządzenie złożone traci moc, o ile sejm je uchyli. Uchylenie rozporządzenia, jako akt ustawodawstwa, wymaga formy ustawy. Uchylenie nie jest oczywiście aktem administracyjnym, lecz stanowieniem prawa, a według art. 3 konstytucji zakres ustawodawstwa państwowego obejmuje stanowienie wszelkich praw publicznych i prywatnych i sposobu ich wykonania. Z tego wynika, że projekt ustawy o uchyleniu rozporządzenia musi być przedstawiony senatowi (art. 35 konstytucji).

Zasady te są jasne i nie budzą wątpliwości. Sejm, chcąc znieść rozporządzenie, musi zaczekać na jego złożenie; okres ten jest krótki, bo obejmuje tylko 14 dni, w przeciągu których, pod wpływem głosów opinji publicznej, rząd może się rozmyślić i rozporządzenie odwołać.

Zajęcie w tej sprawie innego stanowiska przez sejm miałoby charakter wiążący tylko w razie uchwalenia ustawy, interpretującej stosownie do poglądów sejmu konstytucję w sposób autentyczny. Ustawa taka wymagałaby zastosowania rygorów, przewidzianych dla zmiany konstytucji. Ponieważ tej ustawy nie wydano, sejm nie jest skrępowany opinją, że rozporządzenie prezydenta może być uchylone przez ustawę, choć nie jest złożone, a jeśli je rząd złoży, wystarcza do uchylenia uchwała sejmu, tak, że wyłączony jest senat. Konstytucja instytutu takich uchwał sejmowych nie

zna, art. 44 nie stanowi, że sejm uchyla rozporządzenie przez uchwałę, a jest rzeczą jasną, że złożenie lub niezłożenie rozporządzenia nie może zmienić charakteru uchylenia, jako aktu ustawodawstwa.

Gdy prezydent wydał rozporządzenie ustawodawcze z 4 listopada 1926 r., poz. 640, o karach za rozpowszechnianie nieprawdziwych wiadomości oraz o karach za zniewagę władz i ich przedstawicieli, powstał spór między rządem a sejmem o sposób uchylenia tego rozporządzenia, które opinja publiczna uważała za zbyt drakońskie. Sejm nie zaczekał na złożenie rozporządzenia, lecz już przedtem zajął się sprawą jego uchylenia, uważając, że art. 44 konstytucji nie ograniczył prawa inicjatywy ustawodawczej, przysługującego sejmowi według art. 10 konstytucji. Pogląd ten był mylny, bo przeoczył, że art. 44 stworzył przepis specjalny dla rozporządzeń ustawodawczych. Z tego wynika, że przedterminowe zniesienie rozporządzenia wymagałoby wydania ustawy z zachowaniem przepisów o zmianie konstytucji.

Rząd wspomniane rozporządzenie z 4 listopada sejmowi przedstawił, a sejm uchwalił ustawę z 15 grudnia 1926, poz. 755, o jego zniesieniu.

Z możności delegowania prezydentowi władzy ustawodawczej skorzystano natychmiast, upoważniając prezydenta ustawą z 2 sierpnia 1926 r., poz. 443, do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w zakresie: uzgodnienia ustaw obowiązujących z konstytucją i wykonania jej postanowień, przewidujących wydawanie oddzielnych ustaw, reorganizacji i uproszczenia administracji państwa, uporządkowania stanu prawnego w państwie, wymiaru sprawiedliwości oraz świadczeń społecznych, a także w zakresie zarządzeń, zmierzających do zabezpieczenia równowagi budżetowej, stabilizacji waluty i naprawy stanu gospodarczego w państwie, a w szczególności także w dziedzinie rolnictwa i leśnictwa.

Klauzule te są tak ogólnikowe, że nie ograniczają istotnie prezydenta. Pod pojęcie uzgodnienia ustaw z konstytucją, reorganizacji administracji, a zwłaszcza pod pojęcie uporządkowania stanu prawnego państwa może być podciągnięta

właściwie każda sprawa ustawodawcza. Znaczenie istotne posiada nie pozytywne określenie pełnomocnictw, lecz wskazanie spraw niemi nie objętych słowami: rozporządzenia prezydenta dotyczyć nie mogą spraw, wymienionych w art. 3 ust. 4, w art. 4, 5, 8, 49 ust. 2, w art. 50 i 59 konstytucji, jak również nakładania nowych podatków i opłat publicznych, podwyższania obowiązujących stawek podatkowych ponad normę, przewidzianą ustawą z dnia 1 lipca 1926 r., ustanawiania nowych monopoli i podwyższania ceł, zwiększenia obiegu biletów zdawkowych i bilonu ponad dotychczasowe uprawnienia, obciążenia i zamiany nieruchomego majątku państwowego oraz zbycia tegoż, o ile wartość poszczególnego objektu przekracza 100 000 złotych, zmiany ordynacji wyborczej do sejmu i senatu, ustaw samorządowych, ordynacji wyborczej do organów samorządu, zmiany granic województw, ustaw językowych i szkolnych, ustawy przeciwalkoholowej, oraz prawa małżeńskiego.

Pełnomocnictwa prezydenta są czasowe, bo trwają aż do ukonstytuowania się następnego sejmu, nie zaś tylko do jego zebrania się.

Swoboda egzekutywy, upoważnionej do wydawania rozporządzeń samodzielnych, jest większa, aniżeli wtedy, gdy ona jest władna ogłaszać rozporządzenia wykonawcze, lecz wobec płynności granicy między obu rodzajami rozporządzeń, o ile one są wydane w ramach ustawy, praktyka rozmaicie tę swobodę pojmuje. Dużą władzę przypisują sobie ministerstwa polskie, które w rozporządzeniach wykonawczych umieszczają nieraz nowe i niezmiernie doniosłe normy, w ustawie nie przewidziane, acz pozostające w związku z jej przepisami; np. powołane już rozporządzenie wykonawcze do ustawy o obywatelstwie polskiem normuje unieważnienie naturalizacji, o czem ustawa wcale nie wspomina.

V. Rozporządzenia nagłe. Rodzaj rozporządzeń samodzielnych stanowią rozporządzenia nagłe, które zaliczyć należy do rozporządzeń ustawodawczych, gdyż mogą zmienić ustawę. Rozporządzenia nagłe przewidują konstytucje na wypadek, gdy wydanie ustawy okaże się potrzebnem

w czasie przerwy w pracach parlamentu; ustawa jest pilna, parlamentu niema, władza wykonawcza wydaje więc rozporządzenie z mocą ustawy. W celu zapobieżenia nadużyciom konstytucje stwarzają rozmaite gwarancje, np.: rozporządzenie nie może zmienić konstytucji, nie może trwale obciążyć skarbu państwa, musi być kontrasygnowane przez wszystkich ministrów, ma być przedstawione parlamentowi na najbliższem posiedzeniu do zatwierdzenia i t. d. Nauka wydanie rozporządzeń nagłych nazywa ustawodawstwem tymczasowem.

Instytucja rozporządzeń nagłych przyjęła się w wielu monarchjach, w Austrji normował ją osławiony § 14, lecz republiki przeważnie tej instytucji nie uznają. Parlament republikański, jako piastun władzy ustawodawczej, stoi zazdrośnie na straży swoich kompetencyj, pragnąc raczej przerwy w wakacjach, aniżeli wyposażenia władzy wykonawczej w kompetencje ustawodawcze.

Konstytucja polska rozporządzeń nagłych nie znała, lecz nowela z 2 sierpnia 1926 r. (Dz. U. Nr. 78, poz. 442) stworzyła tę instytucję, uzupełniając art. 44 konstytucji postanowieniem, że prezydent ma prawo wydawania, w razie nagłej konieczności państwowej, rozporządzeń z mocą ustawy w zakresie ustawodawstwa państwowego. Ta kompetencja prezydenta jest ograniczona pod względem czasowym i przedmiotowym. Prezydent może rozporządzenia nagłe wydawać tylko, gdy zwołanie izb jest niemożliwe wskutek ich rozwiązania, przyczem zaznaczyć należy, że według wspomnianej noweli prezydent rozwiązuje izby także po upływie czasu, na który je wybrano (art. 26). Prawo wydawania rozporządzeń nagłych powstaje z chwilą rozwiązania izb i trwa aż do chwili ponownego zebrania się sejmu; rozstrzyga chwila zebrania się sejmu, nie zaś chwila jego ukonstytuowania się przez wybór prezydjum.

Rozporządzenia nagłe nie mogą dotyczyć zmiany konstytucji ani spraw, przewidzianych w art. 3 ust. 4, w art. 4, 5, 6, 8, 49 ust. 2, 50 i 59 konstytucji, ani też ordynacji wyborczej do sejmu i senatu. Ponadto obowiązują rygory, przepisane dla rozporządzeń ustawodawczych, o czem już była mowa,

a więc rozporządzenie nagłe musi się powoływać na postanowienie art. 44 konstytucji, upoważniające do jego wydania, musi być podpisane przez prezydenta i cały gabinet i t. d.

Rozporządzenie nagłe może być wydane „w razie nagłej konieczności państwowej"; konieczność jest nagła, gdy nie można czekać na zebranie się sejmu.

Nadanie prezydentowi prawa wydawania rozporządzeń nagłych zawiera w sobie delegację władzy ustawodawczej o charakterze stałym; póki ten przepis konstytucji będzie istniał, kompetencja prezydenta będzie powstawała zawsze z chwilą rozwiązania izb.

Korzystanie z tej delegacji nie zależy od uznania prezydenta, lecz jest jego obowiązkiem, jak wynika z pojęcia nagłej konieczności. Rozporządzenie nagłe wydaje się, bo czekać nie można, a jeśli czekać nie można, czekać nie wolno.

Rozporządzenia nagłe przewiduje konstytucja niemiecka z 11 sierpnia 1919 r. w art. 48, który głosi, że w razie poważnego naruszenia lub zagrożenia bezpieczeństwa lub porządku publicznego Rzeszy Niemieckiej, prezydent jej może wydać zarządzenia potrzebne do przywrócenia publicznego bezpieczeństwa i porządku; w tym celu może przejściowo zawiesić w całości lub częściowo prawa obywateli, wskazane w tym artykule konstytucji niemieckiej; wszelkie zarządzenia prezydent ma niezwłocznie podać parlamentowi do wiadomości i na jego żądanie musi je odwołać. Zarządzeniem, o którem mówi art. 48 konstytucji niemieckiej, może być rozporządzenie nagłe. Kompetencje prezydenta niemieckiego sięgają niezmiernie daleko, prezydent może właściwie wszystko uczynić, czego wymaga utrzymanie bezpieczeństwa publicznego i porządku, tylko konstytucji zmienić nie może. Art. 48 konstytucji niemieckiej głosi, że bliższe szczegóły określi ustawa, lecz choć tej ustawy nie było, prezydent wydawał rozporządzenia nagłe, uważając, że do czasu wydania ustawy wykonawczej, kompetencje jego nie są ograniczone. W Niemczech twierdzono, że ustawa wykonawcza nie jest warunkiem zastosowania pełnomocnictw prezydenta, lecz może je ograni-

czyć (p. Arndt, Die Verfassung des Deutschen Reichs, 2-ie wyd., str. 103 s.).

Możność delegowania władzy wydawania rozporządzeń nagłych zależy od treści konstytucji i ustawodawstwa wykonawczego; np. żądanie kontrasygnaty wszystkich ministrów wyłącza powierzenie wydania rozporządzenia jednemu tylko ministrowi.

VI. Rozporządzenia a zarządzenia. Od rozporządzenia trzeba odróżniać zarządzenie. Wydanie zarządzenia nie jest stanowieniem prawa, lecz jego zastosowaniem; przykładem może być rozporządzenie o podatku majątkowym, jako zbiór przepisów dla władz i obywateli; w wykonaniu tego rozporządzenia władze podatkowe wysyłają nakazy płatnicze, które są zarządzeniami. Trzeba zaznaczyć, że teorja i praktyka niezawsze trzymają się tej nomenklatury, mieszając rozporządzenia z zarządzeniami i naodwrót. O zarządzeniach będzie mowa w następnym rozdziale, poświęconym administracji.

VII. Powstawanie rozporządzeń. Geneza rozporządzenia jest prostsza od genezy ustawy; potrzebne jest tylko ułożenie projektu oraz jego zatwierdzenie i ogłoszenie przez właściwą władzę wykonawczą. Sposób ogłoszenia normuje prawo, żądając często wskazania ustawy, na której rozporządzenie się opiera; są też jeszcze inne wymagania, np. potrzeba wskazania terminu, w którym rozporządzenie zaczyna obowiązywać. O ile prawo o sposobie ogłoszenia milczy, należy rozporządzenie tak ogłosić, aby wszyscy, których ono dotyczy, mogli się o niem dowiedzieć.

VIII. Wygaśnięcie rozporządzenia. Zasady, dotyczące ustaw, należy analogicznie stosować do rozporządzeń, lecz są też przepisy odrębne. Hierarchja administracyjna sprawia, że władza wyższa może zmienić lub znieść rozporządzenie władzy niższej. Znaczenie ma też sprawa dyspensy. Władza wykonawcza nie może uwolnić nikogo od obowiązku przestrzegania ustawy, ani też mocy ustawy zawiesić, o ile nie otrzymała od ustawodawcy odpowiedniego upoważnienia. Zawieszenie mocy rozporządzenia zależy od

uznania władzy wykonawczej, która może też uwalniać obywateli w wypadkach indywidualnych od obowiązku przestrzegania rozporządzenia. Zawieszenie mocy rozporządzenia można konstruować jako dyspensę ogólną i od niej odróżniać dyspensę szczególną. Idea praworządności wymaga, aby dyspensa szczególna była zastrzeżona w rozporządzeniu, inaczej administracja mogłaby rządzić arbitralnie, wydając rozporządzenie dla wszystkich, lecz uwalniając od niego niektóre jednostki. Prawo udzielania dyspens szczególnych musi wynikać z ustawy, która wogóle jest podstawą kompetencyj władzy wykonawczej. Prawo dyspensy szczególnej istnieje, gdy przyjąć należy, że ustawodawca, dając władzy wykonawczej kompetencję do wydania rozporządzenia, chciał ją upoważnić do indywidualizowania wypadków.

## § 25. Budżet.

I. Pojęcie. Przez budżet rozumiemy zestawienie dochodów i rozchodów na pewien okres przyszły; budżet może mieć nietylko państwo, lecz każda jednostka. Budżet jest zestawieniem cyfr, które mogą być ścisłe lub nieścisłe, t. j. w przybliżeniu określone; jest rzeczą oczywistą, że np. dochody z podatków i ceł nie mogą być naprzód dokładnie obliczone, lecz tylko w przybliżeniu. Cechą istotną budżetu jest nieścisłość jego cyfr, czy to chodzi o dochody, czy o wydatki; wyjątkowo tylko ma się sprawa inaczej. Trzebaby być prorokiem nieomylnym, chcąc ułożyć budżet dokładny.

Liczby budżetowe mają różne znaczenie, stosownie do tego, czy dotyczą dochodów czy rozchodów. Władza wykonawcza musi pobierać wszystkie dochody, do których państwo ma prawo, niezależnie zupełnie od tego, jaką sumę dochodów wstawiono do budżetu. Określenie sumy dochodów służy „zbalansowaniu" czyli zrównoważeniu budżetu, w którym rozchody powinny być równe dochodom. Brak równowagi budżetu jest dodatni, gdy budżet wykazuje nadwyżkę dochodów nad wydatkami, a jest ujemny, gdy dochody nie pokrywają wydatków; wtedy mówimy o deficycie budżetowym. Mała nadwyżka dochodów nad wydatkami jest po-

żądana, wielka nadwyżka wywołuje potrzebę zniżenia dochodów.

Inne znaczenie ma określenie wydatków; liczby budżetowe krępują w tym przypadku władzę wykonawczą, której nie wolno więcej wydać, aniżeli wskazuje budżet, lecz z drugiej strony, administracja nie jest obowiązana do wydania sum budżetowych; musi tyle wydać, ile wymaga dopełnienie zobowiązań państwa i celowa gospodarka. Liczby wydatków zawierają w sobie upoważnienie do czynienia wydatków, są więc kredytami. Gdy się okaże, że kredyty nie wystarczają, władza wykonawcza musi przedstawić budżet dodatkowy.

Wszystkie dochody i rozchody państwa należy wstawić do budżetu; dochody i wydatki nieprzewidziane powinny wejść do budżetu dodatkowego. Budżet powinien być integralnym planem gospodarki finansowej państwa, jak głoszą różne konstytucje, żądając wyraźnie wciągnięcia do budżetu wszystkich dochodów i wydatków. Zasadę tę głosi już konstytucja belgijska z r. 1831 w art. 115; wypowiadają ją z nowszych konstytucyj np. art. 85 konstytucji niemieckiej z 11 sierpnia 1919 r., oraz art. 63 konstytucji pruskiej z 30 listopada 1920 r. Konstytucja polska zasady integralności budżetu nie wypowiada wyraźnie, w praktyce nie była ona przestrzegana. Władza wykonawcza nie trzymała się budżetu, co było zrozumiałe w okresie inflacji, pozbawiającej w krótkim czasie cyfry budżetowe realnego znaczenia. Jednakże w warunkach normalnych budżet, nie obejmujący wszystkich dochodów i wydatków, byłby nieprawidłowy, zasada integralności budżetu obowiązuje także w naszem państwie.

W państwie konstytucyjnem budżet wymaga ustawy, jak też głosi nasza konstytucja słowami: ustawa państwowa ustala corocznie budżet państwa na następny rok budżetowy (art. 4). Rok budżetowy pokrywał się z rokiem kalendarzowym, lecz od r. 1927 rozpoczyna się 1 kwietnia i biegnie do 31 marca następnego roku.

Ustawa budżetowa dzieli się na dwie części: ustawę skarbową i dołączone do niej zestawienie dochodów i wydatków. Ustawa skarbowa zawiera zasady gospodarki państwowej,

upoważniając np. rząd do operacyj kredytowych. Załącznik ustawy skarbowej nazywa się w Polsce preliminarzem budżetowym, który rozpada się na trzy grupy: A) administracja, B) przedsiębiorstwa, C) monopole. Każda grupa jest podzielona na części. Według preliminarza na rok 1927—28 (Dz. U. Nr. 30) grupa A ma 19 części: 1) prezydent Rzplitej, 2) sejm i senat, 3) kontrola państwowa, 4) prezydjum rady ministrów, 5—16) ministerstwa w liczbie 12-tu, 17) emerytury, 18) renty inwalidzkie i pensje, 19) długi państwowe.

Grupa B obejmuje przedsiębiorstwa, podane według władz, którym podlegają, t. j. prezydjum rady ministrów i ministerstwom, przyczem odrębnie wymieniono pocztę i telegraf oraz odrębnie ich przedsiębiorstwa pomocnicze. Rozporządzenie ustawodawcze prezydenta z 19 stycznia 1927 r., poz. 26, utworzyło wprawdzie 13-te ministerstwo poczt i telegrafów, lecz sejm odrzucił wniosek rządu o wyodrębnienie budżetu tego ministerstwa, którego w preliminarzu niema.

Grupa C obejmuje monopole: sacharyny, soli, tytoniowy, spirytusowy i loterję państwową, oraz monopol zapałczany, który jednakże figuruje tylko w rubryce wpływów.

Budżet tych trzech grup jest tak ułożony, że w grupie A są nasamprzód podane wszystkie wydatki zwyczajne i nadzwyczajne poszczególnych części i następnie wszystkie dochody zwyczajne i nadzwyczajne, przyczem brak części 18-tej i 19-tej, jako nie mających dochodów. W pozostałych grupach B i C wskazane są nasamprzód rozchody zwyczajne i nadzwyczajne, następnie wpływy zwyczajne i nadzwyczajne.

Grupa A jest ułożona według metody brutto, zawierając liczby surowe bez potrąceń, pozostałe grupy ułożono według metody netto, podając czysty dochód i rozchód z potrąceniem od dochodów wydatków na nie i naodwrót.

Na końcu preliminarza znajdujemy zestawienie ogólne według grup i części preliminarza.

Nikt nie wątpi, że ustawa skarbowa zawiera przepisy prawne, lecz spór powstał o istotę załącznika tej ustawy. Laband i jego szkoła twierdzą, że budżet, jako preliminarz dochodów i wydatków państwa w przyszłości, nie zawiera

przepisów prawnych, lecz liczby, dotyczące gospodarczej działalności państwa. Budżet, zdaniem tych autorów, jest aktem administracyjnym w postaci ustawy, jest więc ustawą w znaczeniu formalnem. Nie jest to twierdzenie nowe, gdyż już w r. 1823 Malchus głosił, że budżet nie jest ustawą, co powtórzył Rotteck w r. 1835 i szereg innych autorów niemieckich [1]). Teorję o ustawach w znaczeniu formalnem i materjalnem obmyślono z powodu tego poglądu, na którego powstanie wpłynęły motywy natury politycznej. Prof. Laband chciał udowodnić, że rządy bezbudżetowe hr. Bismarcka w epoce konfliktu z sejmem pruskim (1861—1865) nie były pogwałceniem prawa, gdyż ustawa budżetowa prawa nie zawiera. Teza ta trwa i upada razem z teorją o ustawach formalnych i materjalnych, o której już była mowa. Preliminarz budżetowy normuje stosunek parlamentu do rządu, który wobec niego odpowiada za wykonanie budżetu, zawiera więc normy prawne.

II. Ułożenie budżetu. Sposób ułożenia budżetu powinien być określony ustawą lub też prawem zwyczajowem, aby wyłączona była samowola administracji. Znaczenie budżetu jest w znacznej mierze zawisłe od tej ustawy, której w Polsce jeszcze nie wydano; nie posiadamy kodyfikacji prawa budżetowego. Pośrednio dotyczy budżetu przepis, że uchwały rady ministrów, powodujące wydatki ze skarbu państwa, mogą zapadać tylko za zgodą ministra skarbu (ustawa z 17 grudnia 1921 r. o środkach naprawy państwowej gospodarki skarbowej, Dz. U. Nr. 103).

Przytoczymy kilka norm zagranicznych praw budżetowych. Prawo angielskie wytworzyło pojęcie klauzuli apropriacyjnej, przez którą rozumie określenie przeznaczenia kredytów budżetowych; parlament angielski nie uchwala

[1]) Laband, Budgetrecht nach den Bestimmungen der preussischen Verfassungsurkunde, 1867, oraz Finanzrecht des Deutschen Reichs, Annalen des Deutschen Reichs, 1873. Jellinek, Gesetz und Verordnung, str. 284 s. Patrz też Czuma, Równowaga budżetu, 1924, oraz artykuł Budżet w Encyklopedji podr. prawa publ. Grodyński, Polskie prawo budżetowe, 1925. Taylor, Prawo skarbowe Rzplitej Polskiej, 1920.

kredytów ryczałtem, lecz określa dokładnie, na co mają być wydane. Klauzula aproprjacyjna wzmacnia autorytet parlamentu i krępuje rząd. Póki nie wytworzyła się zasada rządów parlamentarnych, czyli rządów większości parlamentu, mogącej obalić rząd, parlament angielski pilnował przestrzegania przez rząd klauzuli aproprjacyjnej, lecz po ustaleniu przewagi parlamentu, który zagarnął władzę istotną i rządził przez wydział wykonawczy w postaci rady ministrów, klauzula aproprjacyjna straciła znaczenie. Bill aproprjacyjny parlament uchwala dopiero na schyłku okresu budżetowego; rząd korzysta z kredytów, choć ich przeznaczenie nie jest jeszcze określone uchwałą parlamentu.

Prawo angielskie nie zna też zasady integralności budżetu rocznego. W XVIII w., w okresie wytwarzania się wszechwładzy parlamentu, uchwalono ustawę, która utrwaliła szereg dochodów i wydatków. Z dochodów stałych utworzono trzy fundusze stałe, z których zczasem powstał fundusz skonsolidowany (consolidated fund), służący przedewszystkiem na pokrywanie stałych wydatków w postaci odsetek od długów państwowych, w postaci listy cywilnej i pensyj urzędniczych. Tych wydatków stałych nie wciąga się do rocznego budżetu, tak, że fundusz skonsolidowany i te wydatki nie podlegają rocznej uchwale parlamentu. Był czas, że dochody funduszu stałego wystarczały na pokrycie $^6/_7$ wydatków, tylko $^1/_7$ część wydatków wymagała uchwalenia nowych kredytów budżetowych. O ile chodzi o dostarczenie środków rządowi na administrację, rząd stał się tym sposobem prawie niezawisły od parlamentu, który nim kierował bez pomocy praw budżetowych, mających tak wielką doniosłość w innych państwach. Prawo uchwalenia budżetu jest niejako paskiem, na którym parlament trzyma rząd; pasek ten staje się zbędny w razie przyjęcia zasady rządów parlamentarnych, według której rada ministrów na żądanie parlamentu ustępuje.

Rząd francuski przed wielką rewolucją stanął na gruncie zasady nietylko częściowego, lecz całkowitego utrwalenia budżetu. Minister Necker przedstawił stanom generalnym 5 maja 1789 r. budżet trwały, którego zmiana miała wymagać

uchwalenia ustawy, lecz zgromadzenie narodowe oświadczyło się przeciw tej zasadzie. Także próby częściowej eternizacji budżetu, podjęte po wybuchu rewolucji, nie powiodły się. Opinja publiczna broniła szczególnie zasady perjodycznego uchwalania podatków przez parlament. Rozumiejąc doniosłość praw budżetowych, jako gwarancji wpływów politycznych, parlament francuski popierał zasadę specjalizacji budżetowej, pozbawiającą administrację prawa przesuwania pozycyj budżetowych, t. j. podejmowania t. zw. virement. Według ustawy z 15 marca 1817 r. budżet uchwalano według departamentów ministerjalnych, kredyty jednego departamentu nie mogły być, bez zgody parlamentu, użyte na cele innego departamentu, a rozporządzenie z 1 września 1827 r. rozszerzyło specjalizację na sekcje ministerjalne. W budżecie polskim zasada specjalizacji gra rolę niewielką i nawet malejącą, bo np. preliminarz na r. 1927/28 nie specjalizuje, jak dawniej, kredytów na szkolnictwo wyższe według szkół akademickich, lecz podaje je w liczbach ogólnych, które nie wskazują, jaki udział poszczególne szkoły mają w budżecie.

Prawo belgijskie reprezentuje typ prawa budżetowego, najsilniej uwzględniający prawa parlamentu, dzięki postanowieniu, że ustawy podatkowe mają moc tylko jeden rok, o ile nie są odnowione (art. 111). Bez budżetu niema podatków; w razie odrzucenia budżetu, ustawodawstwo podatkowe traci moc, jak też głosiła dawna ustawa konstytucyjna austrjacka, według której do zakresu działania rady państwa należało ustalenie preliminarza gospodarstwa państwowego, a w szczególności roczna aprobata pobrać się mających podatków, danin i opłat skarbowych (§ 11). W Austrji sytuację ratował § 14, na mocy którego budżet, nie uchwalony przez parlament, ogłaszano w postaci nagłego rozporządzenia cesarskiego.

Prawo polskie żąda tylko, aby nakładać podatki i opłaty na mocy ustawy (art. 6 konstytucji), nie winkuluje więc ustawodawstwa podatkowego śladem prawa belgijskiego. Budżet polski układa władza wykonawcza, która też jest kompetentna w innych państwach; kompetencja władzy ustawodawczej jest zupełnie wyjątkowa.

III. Uchwalenie budżetu. Budżet, jako ustawa, musi być uchwalony według przepisów o powstawaniu ustaw, przyczem zachować należy normy specjalne w prawie zawarte. Według szeregu praw, nie wolno wciągać do ustawy budżetowej przepisów jej obcych, a więc nie dotyczących gospodarki finansowej państwa. Zasada ta wynika z pojęcia ustawy budżetowej i powinna obowiązywać, choć prawo wyraźnie jej nie wypowiada. Norma ta przyjęła się w Anglji w XVIII stuleciu, wywołana przez to, że izba lordów bill finansowy mogła tylko w całości przyjąć lub odrzucić, nie mając prawa uchwalania poprawek. Gdy w okresie powstawania tej zasady izba lordów zmieniała bill finansowy, izba gmin pewnego razu przeciw temu zaprotestowała, a wtedy izba lordów 2 grudnia 1702 r. uchwaliła rezolucję, że obarczenie billu finansowego przepisami z dziedziny nie-finansowej jest nieparlamentarne i zmierza do podkopania konstytucji. Pogląd ten się przyjął i w ten sposób powstał t. zw. zakaz obarczeń, czyli tacks (wym. teks), których zmiana w izbie lordów nie była możliwa, a których utrącenie wymagałoby odrzucenia całego budżetu.

Inny przepis, w wielu państwach obowiązujący, głosi, że ustawa budżetowa ma być przedstawiona nasamprzód izbie niższej. W Polsce obowiązuje zasada ogólna, że senat zajmuje się projektami ustaw przez sejm uchwalonemi (art. 35), z czego wynika, że nietylko projekt ustawy budżetowej, ale wszystkie projekty ustaw muszą nasamprzód być przedstawione sejmowi.

Praca nad budżetem nieraz się opóźnia; posłowie z okazji budżetu lubią mówić o całej administracji państwowej, a nawet często się zdarza, że kwestje budżetowe stoją na drugim lub trzecim planie rozpraw, których głównym przedmiotem jest analiza krytyczna działalności rządu. Ten charakter debat budżetowych spostrzegamy w państwach, w których nie obowiązuje zasada rządów parlamentarnych. Parlament, który nie może obalić gabinetu ministrów przez votum nieufności, stara się o wywieranie wpływu na rządy państwowe przez prawo budżetowe, czyniąc uchwalenie kredytów za-

wisłem od usprawiedliwienia działalności rządu przez jego członków. Ta tradycja rządów, nazywanych konstytucyjnemi, działa nawet w państwach rządzonych parlamentarnie, choć prawo interpelacji i prawo tworzenia komisyj śledczych oraz sankcja w postaci prawa obalenia rządu wystarczają do poddania aktów rządowych kontroli skutecznej. Doświadczenie uczy, że parlament nieraz unika walki bezpośredniej z rządem, atakując go pośrednio przez skreślenie kredytów. W sejmie polskim zgłoszono pewnego razu nawet wniosek o skreślenie jednego złotego z uposażenia prezydenta Rzplitej, który za rządy jest w zasadzie nieodpowiedzialny. Praktyka ta nie jest właściwa.

IV. Art. 25 konstytucji a budżet. Po przewrocie majowym z r. 1926 rząd, przystępując do uzdrowienia życia parlamentarnego, przedstawił projekt przepisów, które miały skrócić rozprawy nad budżetem i zawierały sankcje na wypadek nieuchwalenia budżetu w czasie przepisanym. Nowela z 2 sierpnia 1926 r. włączyła te przepisy do art. 25 konstytucji, który wskutek tego stał się artykułem najdłuższym, lecz niestety nie najlepiej zredagowanym, jak wykazała wkrótce krytyka naukowa [1]).

Nowe przepisy głoszą:

1. Rząd składa sejmowi na sesji projekt budżetu wraz z załącznikami nie później, jak na 5 miesięcy przed rozpoczęciem następnego roku budżetowego.

Pierwotnie konstytucja głosiła, że sejm winien być zwołany corocznie najpóźniej w październiku na sesję zwyczajną celem uchwalenia budżetu, stanu liczebnego i poboru wojska, oraz innych spraw bieżących. Przepis ten zastąpiono postanowieniem, że sejm winien być zwołany corocznie najpóźniej w październiku na sesję zwyczajną. Przedmiotów obrad sesji zwyczajnej nowela nie wskazuje, ani też nie żąda, aby budżet był na niej przedstawiony. Sesja zwyczajna nie różni się od nadzwyczajnej treścią obrad, lecz tylko terminem

[1]) Muszalski, Uwagi o ustawie zmieniającej i uzupełniającej konstytucję. G. 1926, Nr. 41—43. Komarnicki, O zmianie konstytucji polskiej 1927.

ich rozpoczęcia; na sesję zwyczajną zwołuje się sejm w październiku. Gdy po raz pierwszy ten przepis zastosowano w r. 1926, zwołano sejm 31 października, lecz otworzono dopiero 13 listopada; nie było to zgodne z konstytucją, którą należy tak rozumieć, że sesja zwyczajna powinna się rozpocząć w październiku.

Póki rok budżetowy zaczyna się 1 kwietnia, projekt ustawy budżetowej (a nie budżetu, jak mówi nowela) powinien być złożony sejmowi najpóźniej 31 października; samo złożenie nie wystarcza; sejm musi mieć możność zajęcia się budżetem, musi więc być już zebrany w tym terminie.

2. Od chwili złożenia sejmowi projektu ustawy budżetowej sesja sejmowa nie może być zamknięta, dopóki ta ustawa nie będzie uchwalona, lub dopóki nie upłyną terminy, przewidziane w niniejszym artykule.

3. Jeżeli sejm najdalej w ciągu 3 i ½ miesięcy od dnia złożenia przez rząd projektu ustawy o budżecie tego projektu nie uchwali, senat przystępuje do rozważania złożonego projektu. Powstaje wątpliwość, czy sejm może nadal zajmować się budżetem, którego na czas nie uchwalił, czy więc obie izby mogą równocześnie obradować nad budżetem. Nowela, która tej wątpliwości nie rozstrzyga, czyni wyłom w art. 35, według którego senat zajmuje się tylko projektami ustaw przez sejm uchwalonemi.

Dokładne obliczenie wskazanego w tem postanowieniu terminu 3 i $1/_2$ miesięcy nie jest możliwe, bo niewiadomo, co należy rozumieć przez miesiąc i pół miesiąca. Miesiąc nie jest kategorją stałą, bo może liczyć różną ilość dni, o czem ustawodawca zapomniał. Kategorją stałą jest dzień; termin wspomniany należało wskazać w dniach.

4. Jeżeli senat w ciągu 30 dni nie prześle sejmowi swojej uchwały w sprawie budżetu wraz z przyjętemi zmianami, uważa się, że przeciw projektowi zarzutów nie podnosi. Przepis ten powołuje się na art. 35 ust. 1 konstytucji, który głosi: jeżeli senat nie podniesie w ciągu 30 dni od dnia doręczenia mu uchwalonego przez sejm projektu ustawy żadnych przeciwko niemu zarzutów, prezydent Rzplitej zarządzi ogłoszenie

ustawy. Z tego wynikałoby, że prezydent powinien ustawę budżetową ogłosić, lecz powstaje wątpliwość, czy powinien to także uczynić, gdy senat zajmie się budżetem przez sejm jeszcze nie uchwalonym? Czy budżet z poprawkami senatu ma iść do sejmu, który go na czas nie uchwalił? Konstytucja zdaje się tego żądać.

5. Jeżeli sejm w przeciągu 15 dni po otrzymaniu budżetu z przyjętemi przez senat zmianami ponownej uchwały nie poweźmie, uważa się poprawki senatu za przyjęte.

6. Prezydent ogłasza budżet jako ustawę w brzmieniu:

a) przyjętem przez uchwałę sejmu, jeżeli sejm i senat budżet w ustalonych terminach rozpatrzyły i sejm bądź przyjął, bądź odrzucił poprawki senatu. Redakcja tego postanowienia jest wadliwa, bo sejm nie rozpatruje budżetu, lecz go uchwala. Według art. 35 konstytucji budżet rozpatruje senat, który go nie uchwala, lecz uchwala do niego poprawki. Nowela nie zawiera postanowień na wypadek, gdy sejm poprawki senackiej ani nie przyjmie, ani nie odrzuci.

b) Prezydent ogłasza budżet jako ustawę w brzmieniu, przyjętem przez sejm albo przez senat, jeżeli tylko sejm, względnie senat, uchwali budżet w oznaczonym terminie. Redakcja tego przepisu jest wadliwa, bo senat nie uchwala budżetu.

c) Prezydent ogłasza budżet jako ustawę w brzmieniu projektu rządowego, jeżeli ani sejm ani senat w oznaczonych terminach uchwał co do całości budżetu nie powzięły. Przepis ten jest niewykonalny, bo senat nie wynosi uchwały co do całości budżetu, lecz uchwala tylko poprawki. Powstaje wątpliwość, czy prezydent musi ogłosić projekt budżetu w pierwotnem brzmieniu, czy też rząd może w swoim projekcie poczynić zmiany. Niewłaściwe jest wyrażenie, że prezydent ogłasza budżet jako ustawę, bo chodzi o rozporządzenie prezydenta, mające moc ustawy. Nazwanie aktu prawodawczego ustawą mimo braku zgody sejmu jest rzeczą niewskazaną.

7. Postanowienie, zawarte w ustępie poprzednim artykułu niniejszego (nasz punkt 6), nie ma zastosowania, jeżeli sejm odrzuci w całości przedstawiony przez rząd projekt budżetu.

Powstaje wątpliwość, czy sejm może odrzucić projekt ustawy budżetowej po terminie. Według noweli, w razie odrzucenia budżetu nie ma zastosowania postanowienie o ogłoszeniu budżetu przez prezydenta (nasz punkt 6), inne postanowienia art. 25 nie są wyłączone.

8. Jeżeli sejm jest rozwiązany, a budżet na dany rok budżetowy lub przynajmniej prowizorjum budżetowe na czas aż do zebrania się nowego sejmu nie jest uchwalone, rząd ma prawo czynić wydatki i pobierać dochody w granicach zeszłorocznego budżetu aż do uchwalenia prowizorjum budżetowego, które rząd ma złożyć sejmowi na pierwszem posiedzeniu po wyborach.

Po wydaniu tych przepisów budżet na r. 1927/28, na czas uchwalony, ogłoszono w Nr. 30 Dziennika Ustaw z 31 marca 1925 r.

V. Gospodarka bezbudżetowa. Budżet może nie dojść do skutku bądź to, że parlament przeciąga obrady, bądź to, że odmawia zgody na projekt przedstawiony przez rząd. Niektóre konstytucje głoszą, że w tym przypadku obowiązuje budżet poprzedni przez parlament uchwalony; są to jednakże postanowienia wyjątkowe; zwykle sprawa ta jest pominięta milczeniem. Rząd może wybrnąć z tej trudności, prosząc parlament o uchwalenie prowizorjum, np. na trzy miesiące; we Francji przyjął się sposób uchwalania dwunastek, czyli miesięcznych części budżetu; uchwala się prowizorjum na miesiąc lub szereg miesięcy.

W Polsce przez 4 lata nie ogłoszono żadnej ustawy budżetowej; po raz pierwszy uczyniono to w r. 1923, ogłaszając w Dzienniku Ustaw z 4 marca tego roku ustawę z 15 lutego 1923 r. o prowizorjum budżetowem na czas od 1 stycznia do 31 marca tego roku (Dz. U., Nr. 22). Do tej ustawy dołączono sumaryczne zestawienie kredytów (wydatków); co do dochodów, ustawa wskazała na budżet z r. 1922, notabene nie ogłoszony, oraz na dochody, oparte na nowych tytułach prawnych w ustawie nie wyszczególnionych. Ustawa ta była niezgodna z konstytucją, która żądała budżetu rocznego i nie znała prowizorjum.

W celu zobrazowania nieprawidłowej praktyki budżetowej przytoczymy jeszcze kilka innych danych. Ustawa z 11 kwietnia 1924 r. o prowizorjum budżetowem na czas od 1 kwietnia do 30 czerwca tego roku (Dz. U., Nr. 40 z 14 maja) wskazuje na ustawę z 10 stycznia tego roku o prowizorjum budżetowem na czas od 1 stycznia do 31 marca 1924 r. (Dz. U., Nr. 4), oraz na projekt ustawy o dodatkowych kredytach w budżecie na rok 1924.

Pierwszy roczny budżet ogłoszono 31 sierpnia 1924 r. na r. 1924, z 8-miesięcznem opóźnieniem (Dz. U., Nr. 76) pod tytułem Ustawa skarbowa na r. 1924 z dnia 29 lipca tego roku; preliminarz budżetowy stanowi załącznik tej ustawy, która przewiduje obszerne prawo virement dla ministra skarbu, marszałków izb prawodawczych i prezesa najwyższej izby kontroli. Ponieważ jednakże tej ustawy się nie trzymano, ustawa skarbowa z 22 lipca 1925 r. o zmianach w budżecie na r. 1924 (Dz. U., Nr. 90) upoważniła ministra skarbu do poczynienia zmian zgodnie z załączonem do ustawy zestawieniem. Ponadto drugi artykuł ustawy głosi, że ustawa niniejsza wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, t. j. 5 września 1925 r. z mocą obowiązującą od 1 stycznia 1924 r., a więc ustawa działała 20 miesięcy wstecz, choć budżet uchodzi za plan przyszłej gospodarki państwowej.

Ustawa z 22 grudnia 1925 r., poz. 917, o prowizorjum budżetowem na pierwszy kwartał 1926 r. głosi, że wchodzi ona w życie z dniem ogłoszenia z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 1926 r. Ustawę ogłoszono 30 grudnia 1925 r. To już zupełne pomieszanie pojęć! Ustawa ma moc, z chwilą wejścia w życie; ustawodawca może nadać ustawie moc wstecz, lecz ustawa z 22 grudnia 1925 o prowizorjum budżetowem weszła nasamprzód w życie, a potem dopiero uzyskała moc!

Budżet na r. 1925 ogłoszono w Nr. 66 Dziennika Ustaw z 7 lipca, a więc z przeszło półrocznem opóźnieniem (ustawa skarbowa z 30 czerwca 1925 r. na r. 1925). Art. 4 tej ustawy głosi: ,,Wszelkie kredyty, preliminowane w budżecie na r. 1925, mogą być otwierane tylko za zgodą ministra skarbu

drogą miesięcznego ustalenia wysokości kredytów", przez co wprowadzono miesięczne budżety wydatków. Przed tą ustawą były trzy dwumiesięczne prowizorja; ostatnie z nich skończyło się 30 czerwca, poczem przez kilka dni trwał t. zw. stan ex lex: nie było ani prowizorjum ani budżetu.

Instytucję prowizorjum uświęciła dopiero nowela z 2 sierpnia 1926 r. w postanowieniach, dotyczących artykułu 25 konstytucji. W r. 1926 oraz później, aż do 1 kwietnia 1927 r., ogłaszano tylko prowizorja budżetowe różnej długości.

Gospodarka bezbudżetowa, będąca możliwą także u nas mimo przepisów z 2 sierpnia 1926, jest nielegalna, bo pozostaje w niezgodzie z zasadą konstytucji, która wymaga budżetu. Sprawa ta jest jasna, trudno więc zrozumieć poglądy nauki niemieckiej, która pod kierownictwem Labanda starała się udowodnić, że gospodarka bezbudżetowa od budżetowej różni się tylko tem, że rząd, nie przeprowadziwszy budżetu przez parlament, musi udowodnić, że jego akty administracyjno-skarbowe były zgodne z ustawami; w razie uchwalenia budżetu, dowód ten jest zbędny. Rząd, nie mający budżetu, może czynić tylko wydatki i pobierać dochody, przewidziane ustawami. Teorja ta w gruncie rzeczy głosi, że konstytucja żąda wprawdzie budżetu, ale budżet nie jest potrzebny, o ile chodzi o legalność gospodarki skarbowej; budżet nie jest warunkiem tej legalności, lecz tylko środkiem jej udowodnienia. Przesłanką tej teorji jest twierdzenie, że konstytucja, nie normująca niedojścia do skutku budżetu, zawiera lukę, którą należy wypełnić zasadami przez Labanda wskazanemi. Luki tej nie widzimy. Jeśli parlament budżetu uchwalić nie chce lub odrzuci go, powstaje konflikt z rządem, który się załatwia środkami konstytucyjnemi lub niekonstytucyjnemi; środkiem konstytucyjnym jest ustąpienie rządu lub rozwiązanie parlamentu, o ile konstytucja je przewiduje; środkiem niekonstytucyjnym jest gospodarka bezbudżetowa, za którą można rząd pociągnąć do odpowiedzialności. Urzeczywistnienie tej odpowiedzialności zależy od parlamentu, który pod wpływem rozważań politycznych może zrzec się tego prawa milcząco lub też uchwa-

leniem ustawy indemnizacyjnej, aprobującej ex post gospodarkę skarbową rządu.

VI. Kontrola państwowa. Budżet normuje stosunek rządu do parlamentu; parlament musi dbać o to, aby rząd trzymał się planu gospodarki skarbowej, zawartego w ustawie budżetowej. Aby ułatwić pracę parlamentowi, powołuje się do życia ciało kolegjalne, zwane najwyższą izbą obrachunkową lub też najwyższą izbą kontroli i t. d. Izba ta powinna mieć charakter kolegjalny i być niezależna od rządu; do jej właściwości powinna należeć kontrola całej gospodarki finansowej władzy wykonawczej. W praktyce się zdarza, że izbie powierza się czuwanie nietylko nad administracją finansową państwa, lecz także samorządu.

W Polsce kontrolę tę normował początkowo dekret z 7 lutego 1919 r. o najwyższej izbie kontroli państwa (Dz. Pr., Nr. 14, poz. 183). Izba ta powstała w miejsce utworzonego przez Tymczasową Radę Stanu urzędu obrachunkowego (postanowienie T. Rady Stanu z 10 sierpnia 1917 r.). Normy, dotyczące najwyższej izby kontroli, znajdujemy dziś w art. 9 konstytucji. Do właściwości izby należy: a) kontrola całej administracji państwowej pod względem finansowym, b) badanie zamknięć rachunkowych państwa i c) przedstawianie coroczne sejmowi wniosku o udzieleniu lub odmówieniu rządowi absolutorjum. Ustrój izby jest oparty na zasadzie kolegjalności, decyzje wydaje kolegjum nie zaś jedna osoba, jak to ma miejsce w razie przyjęcia zasady biurokratycznej. Członkowie kolegjum korzystają z niezawisłości sędziowskiej, mogą być usunięci tylko uchwałą sejmu, powziętą większością $^3/_5$ głosujących. Prezes izby zajmuje stanowisko równorzędne ministrowi, nie wchodzi jednak w skład rady ministrów; prezes jest odpowiedzialny przed sejmem za sprawowanie swego urzędu i podległych jemu urzędników; sejm może go postawić w stan oskarżenia, wyrok wydaje trybunał stanu.

Ustawa z 3 czerwca 1921 r., poz. 314 o kontroli państwowej, wydana w celu wykonania konstytucji, zawiera następujące postanowienia:

Do właściwości izby należy: a) rewizja dochodów i wydatków państwa oraz jego stanu majątkowego, b) w miarę uznania rządu także rewizja finansowej gospodarki ciał samorządowych oraz instytucyj, zakładów, fundacyj, stowarzyszeń i spółek, działających przy udziale finansowym skarbu państwa lub pod jego gwarancją.

Treścią kontroli jest legalność i celowość gospodarki finansowej. Są dwa rodzaje kontroli: a) faktyczna, b) następna. Treścią kontroli faktycznej jest badanie umów i wszelkich zobowiązań, rewizja kas i rachunkowości, rewizja składów, magazynów, inwentarzy i t. d. W praktyce ta gałęź kontroli rozwinęła się znakomicie i wydała wielkie rezultaty.

Kontrola następna polega na sprawdzaniu rachunków pod względem cyfrowym i co do istoty dokonanej czynności, jest więc formalną i merytoryczną. Ten rodzaj kontroli jest mniej skuteczny od poprzedniego ze względu na późny termin, w jakim się odbywa; naprawa zła, przez kontrolę wykrytego, może już nie być rzeczą możliwą, lecz mimo to i ta kontrola ma wielką doniosłość. Urząd państwowy, który po paru lub kilku latach otrzyma monit izby, zmieni swoją praktykę niewłaściwą i będzie unikał na przyszłość nieprawidłowości przez izbę wytkniętych. Kontrola następna może być spóźniona, o ile chodzi o możność naprawy gospodarki, lecz w każdym razie ma znaczenie wychowawcze, którego nie należy lekceważyć. Kontrola następna w Polsce powinna być intensywniejsza.

Dekret z 7 lutego 1919 r. unormował kontrolę wstępną, której podlegały wydatki na koszta wszelkiego rodzaju inwestycyj państwowych, prowadzonych z funduszów skarbu państwa przez specjalnie w tym celu zorganizowane komisje, złożone z funkcjonarjuszów państwowych, np. w sprawie budowy dróg żelaznych. Kontroli wstępnej poddano wydatki na dostawy dla wojska i t. d. Ustawa z 1921 r. skreśliła tę kontrolę, której zarzucano, że hamuje i opóźnia działalność administracji, która, czyniąc wydatki, czekać musi na aprobatę izby. Uwagi te nie usprawiedliwiają tak radykalnej

decyzji, jaką było zniesienie kontroli wstępnej, która istnieje w wielu państwach i może być tak zorganizowana, że nie osłabia sprężystości administracji.

Do zadań izby kontroli należy przygotowanie absolutorjum: w tym celu izba przedstawia prezydentowi Rzplitej, sejmowi i senatowi uwagi o wykonaniu budżetu. Tym samym organom izba przedstawia sprawozdanie z własnych czynności.

Sankcje: w razie stwierdzenia nieprawidłowości w rachunkowości lub kasowości, braku w gotowiźnie lub w materjałach, roztrwonienia majątku, kontrola zawiadamia: a) właściwą władzę w celu usunięcia nadużyć, b) ma prawo zażądać zawieszenia w czynnościach odnośnych funkcjonarjuszów, c) ma prawo pociągnięcia winnych do odpowiedzialności osobistej i materjalnej.

Skład: kontrolę sprawują prezes, dwaj wice-prezesi, członkowie izby i izb okręgowych. Prezesa i wice-prezesów mianuje prezydent Rzplitej. Prezes jest równorzędny ministrom, wice-prezesi są równorzędni wice-ministrom. Izba dzieli się na departamenty i wydziały, oprócz tego posiada kolegjum, które składa się z prezesa, wice-prezesów, dyrektorów departamentu i ich zastępców. Do właściwości kolegjum należy: rozpoznawanie odwołań od decyzyj departamentów, działających przy nich kolegjów i izb okręgowych, stanowienie w sprawie ogólnych zamknięć rachunków ubiegłego okresu budżetowego, ustalenie ogólnych zasad kontroli oraz ogólnych przepisów rachunkowych i kasowych, uchwalenie sprawozdania za ubiegły okres budżetowy i uwag o wykonaniu budżetu, wreszcie stanowienie w sprawach, poddanych pod obrady kolegjum przez prezesa.

Departamenty: departament tworzą dyrektor, naczelnicy wydziałów, radcowie, referenci i sekretarze, pomocnicy referentów, rachmistrze, kanceliści. Orzeczenia w sprawach rewizji faktycznej i następnej zapadają w kolegjum departamentu, złożonem z dyrektora departamentu lub jego zastępcy i naczelników wydziałów; istnieją więc dwa rodzaje kolegjów: kolegjum izby i kolegjum departamentu.

Oprócz departamentów istnieje wydział personalny.

Izby okręgowe: tworzy je prezes najwyższej izby kontroli w porozumieniu z prezesem rady ministrów. Izbę okręgową składają: prezes, wice-prezes, naczelnicy wydziałów, radcowie, sekretarze, referenci, pomocnicy referentów, rachmistrze, archiwista, oraz kanceliści.

W razie potrzeby tworzone są specjalne urzędy kontroli państwa, mające organizację izb okręgowych kontroli i działające na tych samych zasadach z uwzględnieniem specjalnych przepisów, wydanych przez prezesa w porozumieniu z właściwymi ministrami.

Odpowiedzialność: prezes najwyższej izby kontroli, według konstytucji, odpowiada przed sejmem, według ustawy z 1921 r. — także przed senatem, a jest odpowiedzialny za czynności urzędowe, przez które rozmyślnie lub wskutek zaniedbania pogwałcił ustawę. Art. 9 konstytucji o nieusuwalności członków kolegjum najwyższej izby kontroli nie stosuje się do członków kolegjum departamentu, ani do prezesów i wice-prezesów izb okręgowych, ani do członków kolegjów tychże izb, korzystają oni jednak z ustawowych przywilejów sędziów i podlegają przepisom dyscyplinarnym dla sędziów wydanym. Przepis ten zaczyna obowiązywać dopiero 3 lata po objęciu przez nich urzędowania. Instancją dyscyplinarną dla członków wszystkich kolegjów z wyjątkiem prezesa najwyższej izby kontroli jest komplet sądu najwyższego z trzech sędziów, zwiększony o dwóch członków kolegjum najwyższej izby kontroli.

Kwalifikacje: członkami kolegjum najwyższej izby mogą być tylko osoby, które ukończyły z dyplomem wyższe studja naukowe, co jest wymaganiem zbyt skromnem, a jednak początkowo było zbyt wielkiem, bo przepis ten zaczął obowiązywać dopiero 5 lat po wydaniu ustawy. Brak sił wykwalifikowanych stał się przyczyną tych postanowień.

VII. Kontrola długów. Odrębnie unormowano kontrolę parlamentu nad gospodarką pożyczkową państwa (art. 8 konstytucji), powołując do życia komisję kontroli długów państwa (ustawa z 25 września 1922 r. o kontroli nad długami państwa, Dz. U., Nr. 89).

Skład: komisja składa się z 7-iu członków i 3-ch zastępców; sejm wybiera ze swego grona 4-ch członków i 2-ch zastępców, senat — 2-ch członków i 1 zastępcę również ze swego grona. Członkowie komisji wybierają z poza swego grona, lecz z pośród posłów i senatorów, przewodniczącego; z grona komisji wybierają oni zastępcę przewodniczącego, sekretarza i jego zastępcę. Członkowie są wybrani na czas trwania mandatu poselskiego względnie senatorskiego, lecz komisja urzęduje także po zakończeniu tego okresu, aż do czasu ukonstytuowania nowej komisji, wybranej przez nowe izby ustawodawcze.

Quorum: quorum stanowi przewodniczący względnie jego zastępca i 3-ch członków.

Zadania: do kompetencji komisji należą trzy rodzaje zadań.

I. Komisja wykonywa parlamentarną kontrolę nad długami państwa, mianowicie: 1. nad wszystkiemi zagranicznemi zobowiązaniami państwa, 2. nad długami, zaciągniętemi przez państwo w drodze wydania oprocentowanych zapisow dłużnych; zapisy powinny być podpisane przez 2-ch członków komisji, 3. nad długami gotówkowemi, zaciągniętemi przez państwo na zasadzie zobowiązań, wystawionych poszczególnym wierzycielom, 4. nad wszystkiemi przez państwo objętemi gwarancjami finansowemi, 5. nad emisją banknotów, dokonywaną przez Bank Polski.

II. Za każde półrocze, najpóźniej do 15 lipca, względnie 15 stycznia każdego roku, komisja ogłasza w Monitorze Polskim systematycznie sporządzony wykaz wszystkich długów państwa, jakoteż stanu wszystkich przez państwo udzielonych gwarancyj finansowych.

III. Co najmniej raz na rok komisja składa sejmowi sprawozdanie ze swoich czynności wraz z odpowiedniemi wnioskami.

Stosunek komisji do ministra skarbu: minister skarbu względnie wyznaczone przez niego władze i urzędy są obowiązane do udzielania tej komisji wszelkich wyjaśnień, które dotyczą spraw podległych jej kompetencji, czyli dotyczą

kontroli nad długami. Minister skarbu ma zawiadomić komisję o każdej zmianie w długach państwowych względnie ich oprocentowaniu i o zniszczeniu wycofanych z obiegu zapisów długu (obligacyj pożyczkowych, biletów skarbowych i t. d.).

## § 26. Umowy międzynarodowe.

Nauka o umowach międzynarodowych wchodzi w zakres prawa państwowego i międzynarodowego. Konstytucja, oparta na zasadzie podziału władz, musi rozstrzygnąć pytanie, która władza ma zawierać umowy międzynarodowe. Zdawaćby się mogło, że odpowiedź na to pytanie powinna zależeć od tego, czy zawarcie umowy jest aktem o charakterze ustawodawczym, czy administracyjnym; w pierwszym wypadku kompetentna powinna być w zasadzie władza ustawodawcza, w drugim — wykonawcza. Z nauki prawa międzynarodowego wiemy, że umowa międzynarodowa może być aktem o charakterze prawodawczym lub administracyjnym, bo może zawierać prawo przedmiotowe lub normować tylko podmiotowe prawa i obowiązki kontrahentów (patrz mój System prawa międzynarodowego, 2-ie wyd., § 2, 2). Pogląd ten powstał jednakże dopiero w dobie bieżącej; w epoce kształtowania się odpowiednich postanowień konstytucyj nie wnikano jeszcze tak głęboko w istotę umowy i przyjmowano często, że umowa, nie będąc ustawą, jest aktem, należącym do kompetencji władzy wykonawczej. Montesquieu głosił, że zgromadzenie ustawodawcze nie ma udziału w zawieraniu umów. Teza ta była wysnuta z prawa angielskiego, według którego układanie się z zagranicą stanowi prerogatywę korony, wolną od ingerencji parlamentu. Praktyka jednakże spostrzegła, że prerogatywa królewska może zachwiać kompetencjami ustawodawczemi parlamentu, bo umowa może stanowić prawa. Chcąc zapobiec powstaniu konkurencyjnego źródła ustawodawstwa, wytworzono zasadę, że umowa w sprawach, należących do kompetencji parlamentu, może być wykonana tylko za jego zgodą, która może mieć postać ustawy wykonawczej, powołującej się lub nie powołującej

na traktat, lub też może mieć postać upoważnienia do zawarcia umowy. Brak zgody parlamentu pozbawiłby w tych wypadkach traktat mocy obowiązującej w Anglji.

Prawo amerykańskie pod wpływem Locke'a uznaje odrębną władzę zawierania umów (treaty making power, Locke mówił o federative power), którą wykonywa prezydent łącznie z senatem. Umowa wymaga zgody $^2/_3$ senatu. Konstytucja amerykańska uważa traktat za akt prawodawczy, bo nazywa go najwyższem prawem kraju (supreme law of the land). Mimo to powstał spór w nauce i w praktyce, czy w razie zawarcia umowy międzynarodowej izba reprezentantów jest obowiązana do uchwalenia aktów, których wymaga wykonanie umowy. Izba reprezentantów obowiązku tego nie uznaje, choć można uzasadnić pogląd, że wypływa on z konstytucji.

Prawo francuskie, zawarte w pierwszej konstytucji z 3 września 1791 r., stanęło na gruncie teorji Rousseau'a, który zawarcie umowy uważał za rzecz przedstawicielstwa suwerennego ludu, jak jeszcze dziś głosi konstytucja szwajcarska, która przymierza i umowy z obcemi państwami zalicza do spraw, objętych zakresem działania zgromadzenia związkowego (art. 85, 5). Wiele innych konstytucyj dzieli umowy na dwie kategorje: jedne zawiera władza wykonawcza sama, drugie — łącznie z parlamentem; są to zwykle umowy ważniejsze, do których konstytucja belgijska, naśladowana przez liczne inne konstytucje, zalicza umowy handlowe oraz te, które mogłyby obciążyć państwo lub związać indywidualnie Belgów; konstytucja ta dodaje: żadna cesja, żadna zamiana, żadne przyłączenie terytorjum nie może mieć miejsca inaczej, jak na mocy ustawy (art. 68). To ostatnie postanowienie uzależnia ważność umowy od ustawy; co do innych umów, wymagających zgody parlamentu, konstytucja oświadcza, że nie mają one skutku, póki nie otrzymają zgody izb; redakcja jest więc odmienna w obu wypadkach, lecz znaczenie przepisu jest identyczne, bo umowa, pozbawiona potrzebnej zgody parlamentu, nie może być uważana za ważną. Władza wykonawcza nie jest kompetentna do zawierania tych umów bez zgody parlamentu.

Prawo polskie, jak prawo francuskie, zawarte w ustawie z 16 lipca 1875 r. (art. 8), powstało pod wpływem prawa belgijskiego. Art. 49 konstytucji polskiej głosi: prezydent Rzplitej zawiera umowy z innemi państwami i podaje je do wiadomości sejmu. Termin podania do wiadomości nie jest określony; prawo francuskie stanowi, że prezydent komunikuje umowy izbom, skoro interes i bezpieczeństwo państwa na to pozwalają. Prawo francuskie wspomina o obu izbach, prawo polskie — tylko o sejmie.

Według art. 18 statutu Ligi Narodów ujawnienie umowy jest warunkiem jej ważności (patrz mój System prawa międzynarodowego, 1923, str. 10).

Zgody sejmu polskiego wymagają umowy handlowe i celne oraz umowy, które stale obciążają państwo pod względem finansowym, albo zawierają przepisy prawne, obowiązujące obywateli, albo też wprowadzają zmianę granic państwa, a także przymierza. Konstytucja nie wymaga wyraźnie, aby zgoda sejmu była uprzednia, jak to czyni w sprawie zawarcia pokoju, głosząc, że prezydent może zawrzeć pokój tylko za uprzednią zgodą sejmu (art. 50), lecz przyjąć należy, że przez zgodę sejmu konstytucja rozumie zgodę, poprzedzającą zawarcie traktatu. Traktat jest zawarty, t. j. ma moc z chwilą wymiany dokumentów ratyfikacyjnych lub złożenia ich w jednem miejscu. Na tem stanowisku stanęła też praktyka, bo sejm oświadcza zgodę w formie ustawy, zatwierdzającej traktat i upoważniającej prezydenta do ratyfikacji umowy. Projekt tej ustawy musi być przedstawiony senatowi według art. 35 konstytucji. Konstytucja wprawdzie nie żąda wyraźnie formy ustawy dla oświadczenia zgody sejmu na traktat, lecz charakter umowy tej formy wymaga, o ile chodzi o akt prawodawczy. Uchwała prawodawcza sejmu musi mieć formę ustawy (patrz art. 3 konstytucji).

### § 27. Badanie ważności ustaw i rozporządzeń.

I. U s t a w y. Państwa odróżniają zwykle ustawodawstwo konstytucyjne od zwykłego, utrudniając specjalnemi przepisami zmianę pierwszego. W ten sposób powstaje

rodzaj hierarchji ustaw; ustawa konstytucyjna jest wyższa od innych, które muszą być zgodne z nią. Jednakże straż nad konstytucją państwa powierzają zwykle ustawodawcy, przez co osłabiają znaczenie rygorów, utrudniających zmianę konstytucji. Ustawodawca może złamać konstytucję, wydając ustawę niezgodną z nią, lecz nikt nie może podać w wątpliwość mocy tego aktu prawodawczego. Zmuszanie władz i obywateli do przestrzegania ustaw antykonstytucyjnych osłabia powagę prawa i jest zamachem na ideę praworządności.

Niektóre konstytucje przekazują badanie konstytucyjności ustaw sądom lub też specjalnemu trybunałowi. Konstytucja północno-amerykańska daje tę kompetencję sądom, które mogą zbadać zgodność ustawy Związku z jego konstytucją, oraz zgodność ustaw Stanów z ustawami Związku, do których należy też konstytucja i traktaty międzynarodowe. W razie stwierdzenia niezgodności, sąd Związku nie unieważnia ustawy, lecz uznaje ją za bezskuteczną (void).

Kontrola sędziowska w Ameryce Północnej jest szczególnie potrzebna wobec faktu, że ciała parlamentarne ulegają nieraz wpływom haseł popularnych o wartości wątpliwej, lecz w praktyce się okazało, że gwarancja ta niezawsze wystarcza; przedewszystkiem trzeba czekać na spór stron, w którym będzie podniesiona wątpliwość co do mocy ustawy; póki takiego sporu niema, sąd tą kwestją zająć się nie może, tak, że bezprawie może być prawem kilkadziesiąt lat. Ponadto zauważyć trzeba, że orzeczenie sądu ma moc tylko w sporze, w którym zapadło, różne sądy mogą więc zająć różne stanowisko. Do pracy tej powołano sądy ogólne, obeznane z metodami prawa cywilnego i karnego, różniącemi się zasadniczo od metod prawa publicznego. Analiza orzecznictwa amerykańskiego okazuje, że sądy ulegają tak samo wpływom opinji publicznej, jak ciała parlamentarne, i dlatego z trudem decydują się na potępienie ustawodawcy, wolą raczej z pomocą konstrukcyj naciąganych jego decyzję utrzymać; np. kompetencję ustawodawcy do regulowania czasu pracy uzasadniano przepisem, upoważniającym go do zarządzeń sanitarnych.

Sądy Stanu mają również prawo badania zgodności ustaw Stanu z jego konstytucją.

Korzystając z doświadczeń amerykańskich, konstytucja czeskosłowacka z 29 lutego 1920 r. oraz konstytucja austrjacka z 1 października tego roku przekazały tę sprawę odrębnemu trybunałowi konstytucyjnemu (art. II wzgl. 140), który powinien też powstać w Polsce.

Prawo polskie odrzuca kontrolę sędziowską, głosząc, że sądy nie mają prawa badania ważności ustaw, należycie ogłoszonych (art. 81 konstytucji). Warunkiem wyłączenia kompetencji sądów jest należytość ogłoszenia ustawy. O przepisach, dotyczących ogłoszenia ustaw, już była mowa w uwagach, poświęconych genezie ustawy. Przepisy te są zawarte bądź to w konstytucji, bądź to w ustawie o Dzienniku Ustaw. Sąd może zbadać przestrzeganie tych przepisów i uznać za nieważną ustawę, ogłoszoną z ich pogwałceniem; sąd nie unieważnia ustawy, lecz odmawia jej zastosowania.

Mówiąc językiem nauki, można powiedzieć, że sąd polski może badać tylko formalną ważność ustawy, nie zaś ważność materjalną, t. j. zgodność treści ustawy z konstytucją. W nauce zaznaczono, że sąd może zbadać, czy tekst ustawy odpowiada w zupełności ostatecznej uchwale ciała prawodawczego, gdyż, gdyby mu tego prawa odmówiono, przyjąćby trzeba, iż nawet umyślnie sfałszowany tekst ustawy wiąże sędziego [1]. Skrajność argumentacji świadczy o słabości tej teorji, która posługuje się wypadkiem, nie zdarzającym się w praktyce, i w swoich konsekwencjach upoważniałaby sędziego do badania t. zw. interna collegii, czyli wydarzeń w łonie izb prawodawczych, co nie jest możliwe.

Jednakże uznać trzeba, że art. 81 konstytucji wymaga zmiany i stworzenia trybunału konstytucyjnego, bez którego każdy system prawa publicznego jest kulawy. Jeśli ustawodawca na tę reformę się nie zdecyduje, nie jest wyłączone, że w razie wydawania ustaw antykonstytucyjnych sądy zaczną badać ważność materjalną ustaw, zwłaszcza, że wy-

---

[1]) Prof. Gołąb, Sądownictwo cywilne. Przegląd Notarjalny, III, Nr. 4, oraz. G., 1925, Nr. 41.

bitni autorowie uważają to za dopuszczalne. Czy można żądać od sędziego, który przysiągł dochowanie praw, stosowania przepisów antykonstytucyjnych? Idea praworządności sprzeciwia się temu tak samo, jak ogłoszeniu przez prezydenta ustawy z konstytucją niezgodnej. Prawa obowiązują wszystkich, nikt nie powinien przykładać ręki do ich łamania.

Gdyby sądy poparły teorję, przyznającą im prawo badania konstytucyjności ustaw, sprawa utworzenia trybunału konstytucyjnego stałaby się szczególnie pilna.

Art. 81 konstytucji dotyczy tylko ustaw, wydanych po jej wejściu w życie, nie działa więc wstecz, bo celem jego jest uchylenie kompetencji sądów w sprawie przestrzegania przepisów konstytucji o jej zmianie (art. 125). Gdy tych przepisów jeszcze nie było, nie można oczywiście było żądać od ustawodawcy, aby ich się trzymał.

Wątpliwości wywołał przepis naszej konstytucji, że żadna ustawa nie może stać w sprzeczności z konstytucją, ani naruszać jej postanowień (art. 38). Powstał pogląd, że sąd może nie zastosować ustawy sprzecznej z konstytucją (patrz wyżej § 20, VI: Art. 38 konstytucji). Teza ta byłaby słuszna, gdyby nie było art. 81 konstytucji, który odebrał sądom prawo badania zgodności ustaw z konstytucją.

II. R o z p o r z ą d z e n i a. Konstytucja nie odebrała sądom prawa badania legalności rozporządzeń, t. j. ich zgodności z ustawami, a ustawą jest także konstytucja. Prawo badania obejmuje materjalną i formalną ważność rozporządzeń. W nauce zjawił się pogląd, że kontrola sądowa dotyczy wszelkich rozporządzeń (prof. Wł. L. Jaworski), z czego wnosićby należało, że niema pod tym względem wyjątku dla rozporządzeń ustawodawczych. Na poparcie tego poglądu można przytoczyć brzmienie art. 81 konstytucji, który wyłącza tylko prawo badania ważności ustaw, o rozporządzeniach nie wspominając. Rozporządzenie ustawodawcze ma wprawdzie moc ustawy, ale ustawą nie jest. Można powołać się na to, że art. 81 konstytucji stanowi wyjątek od prawa kontroli sędziowskiej, a przepisy wyjątkowe należy ściśle interpretować.

Prawo badania ważności rozporządzeń oznacza kompetencję sądów, której wykonanie nie zależy od ich uznania, lecz w razie powstania wątpliwości jest ich obowiązkiem.

---

## Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r., „zmieniająca i uzupełniająca“ konstytucję.

Ustawa ta dała artykułowi 4 konstytucji brzmienie następujące: „Ustawa państwowa ustala corocznie budżet państwa na następny rok budżetowy“.

Do art. 22 konstytucji nowela dodała następujący ustęp końcowy: „W razie naruszenia tych postanowień, stwierdzonego na żądanie Marszałka Sejmu lub Najwyższej Izby Kontroli przez Sąd Najwyższy, poseł traci mandat poselski oraz korzyści osobiste, od rządu otrzymane. Osobna ustawa określi szczegóły postępowania sądowego“.

Art. 25 konstytucji otrzymał brzmienie następujące: „Prezydent Rzeczypospolitej zwołuje, otwiera, odracza i zamyka Sejm i Senat.

Sejm winien być zwołany na pierwsze posiedzenie w trzeci wtorek po dniu wyborów i corocznie najpóźniej w październiku na sesję zwyczajną.

Prezydent Rzeczypospolitej może zwołać Sejm w każdym czasie na sesję nadzwyczajną wedle własnego uznania, a winien to czynić na żądanie $^{1}/_{3}$ ogółu posłów w ciągu 2 tygodni.

Inne wypadki zebrania się Sejmu na sesję nadzwyczajną określa Konstytucja.

Odroczenie wymaga zgody Sejmu, jeżeli ma być w ciągu tej samej sesji zwyczajnej powtórzone, lub jeżeli przerwa ma trwać dłużej niż 30 dni.

Rząd składa Sejmowi na sesji projekt budżetu wraz z załącznikami (art. 4) nie później niż na 5 miesięcy przed rozpoczęciem następnego roku budżetowego. Od chwili złożenia Sejmowi projektu budżetu sesja sejmowa nie może być zamknięta, dopóki budżet nie będzie uchwalony, lub dopóki nie upłyną terminy, przewidziane w niniejszym artykule.

Jeżeli Sejm najdalej w ciągu 3 i pół miesięcy od dnia złożenia przez Rząd projektu budżetu nie uchwali, Senat przystępuje do rozważania złożonego projektu.

Jeżeli Senat w ciągu 30 dni nie prześle Sejmowi swojej uchwały w przedmiocie budżetu wraz z przyjętemi zmianami, uważa się, że przeciw projektowi zarzutów nie podnosi (art. 35 ust. 1).

Jeżeli Sejm w ciągu 15 dni po otrzymaniu budżetu z przyjętemi przez Senat zmianami ponownej uchwały nie poweźmie (art. 35 ust. 3), uważa się poprawki Senatu za przyjęte.

Prezydent Rzeczypospolitej ogłasza budżet jako ustawę w brzmieniu:

a) przyjętem przez uchwałę Sejmu, jeżeli Sejm i Senat budżet w ustalonych terminach rozpatrzyły i Sejm bądź przyjął, bądź odrzucił poprawki Senatu (art. 35 ust. 3);

b) przyjętem przez Sejm, albo przez Senat, jeżeli tylko Sejm, względnie Senat uchwalił budżet w oznaczonym terminie;

c) projektu rządowego, jeżeli ani Sejm ani Senat w oznaczonych terminach uchwał co do całości budżetu nie powzięły.

Postanowienie, zawarte w ustępie poprzednim artykułu niniejszego, nie ma zastosowania, jeżeli Sejm odrzuci w całości przedłożony przez rząd projekt budżetu.

Jeżeli Sejm jest rozwiązany, a budżet na dany rok budżetowy lub przynajmniej prowizorjum budżetowe na czas aż do zebrania się nowego Sejmu nie jest uchwalone, Rząd ma prawo czynić wydatki i pobierać dochody w granicach zeszłorocznego budżetu aż do uchwalenia przez Sejm i Senat prowizorjum budżetowego, które Rząd obowiązany jest złożyć Sejmowi na pierwszem posiedzeniu po wyborach.

Jeżeli Sejm jest rozwiązany, a ustawa zezwalająca na pobór rekruta nie jest uchwalona, Rząd ma prawo zarządzić pobór rekruta w granicach zeszłorocznego, przez Sejm uchwalonego, kontyngentu".

Art. 26 konstytucji otrzymał brzmienie następujące:

„Prezydent Rzeczypospolitej rozwiązuje Sejm i Senat po upływie czasu, na który zostały wybrane (art. 11).

Prezydent Rzeczypospolitej może rozwiązać Sejm i Senat przed upływem czasu, na który zostały wybrane, na wniosek Rady Ministrów umotywowanem orędziem, jednakże tylko raz jeden z tego samego powodu.

Wybory odbędą się w ciągu 90 dni od dnia rozwiązania; termin ich będzie oznaczony bądź w orędziu Prezydenta o rozwiązaniu Sejmu i Senatu, bądź w uchwale Sejmu lub Senatu".

Art. 44 konstytucji nowela uzupełniła następującemi końcowemi postanowieniami:

„Prezydent Rzeczypospolitej ma prawo w czasie, gdy Sejm i Senat są rozwiązane, aż do chwili ponownego zebrania się Sejmu (art. 25), wydawać w razie nagłej konieczności państwowej rozporządzenia z mocą ustawy w zakresie ustawodawstwa państwowego. Rozporządzenia te nie mogą jednak dotyczyć zmiany Konstytucji i spraw przewidzianych w art. 3 ust. 4; art. 4, 5, 6, 8, 49 ust. 2; 50 i 59 ustawy Konstytucyjnej, ani też ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu.

Ustawa może upoważnić Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, w czasie i w zakresie, przez tę ustawę wskazanych, jednakże z wyjątkiem zmiany Konstytucji.

Rozporządzenia, przewidziane w dwóch poprzednich ustępach, będą wydawane z powołaniem się na postanowienie Konstytucji, zawarte w tych ustępach, na wniosek Rady Ministrów i podpisane przez Prezydenta Rzeczypospolitej, Prezesa Rady Ministrów i wszystkich ministrów, oraz ogłoszone w Dzienniku Ustaw. Rozporządzenia te tracą moc obowiązującą, jeżeli nie zostaną złożone Sejmowi w ciągu dni 14 po najbliższem posiedzeniu Sejmu lub jeżeli po złożeniu ich Sejmowi zostaną przez Sejm uchylone".

W art. 58 konstytucji dodano następujące nowe zdanie: „Wniosek, żądający ustąpienia Rady Ministrów lub poszczególnych ministrów, nie może być poddany pod głosowanie na tem posiedzeniu, na którem został zgłoszony".

Niniejszą nowelę ogłoszono w Nr. 78 Dziennika Ustaw z 4 sierpnia 1926 r.; w tym dniu nowela weszła w życie.

# SPIS RZECZY

(Liczby arabskie po tytułach oznaczają strony książki).

ROZDZIAŁ IV: KONSTYTUCJA. Str.

§ 19. Teorja ogólna . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . 5
I. Pojęcie konstytucji 5. — II. Geneza tego pojęcia 5. — III. Podstawy konstytucji 6. — IV. Zmiana konstytucji 8. — V. Zwyczaje polityczne 13. — VI. Moc konstytucji 18. — VII. Konstytucja Rosji sowieckiej 19.

§ 20. Konstytucja polska . . . . . . . . . . . . . . . . . . . 24
I. Geneza konstytucji 24. — II. Charakterystyka konstytucji 33. — III. Krytyka konstytucji polskiej 37. — IV. Zmiana konstytucji 42. — V. Wprowadzenie konstytucji w życie 44. — VI. Art. 38 konstytucji 48. — VII. Ustawa przechodnia 50. — VIII. Przestrzeganie prawa konstytucyjnego 52. — IX. Literatura 56.

ROZDZIAŁ V: FORMY PAŃSTWA (§ 21).

I. Pojęcie formy 56. — II. Teorja Arystotelesa 57. — III. Trzy formy państwowe 58. — IV. Rozpowszechnienie form 62. — V. Teorja Jellinka 62. — VI. Formy prawne i faktyczne 66. — VII. Ocena form 66.

ROZDZIAŁ VI. FUNKCJE PAŃSTWOWE.

§ 22. Funkcje państwowe w ogólności . . . . . . . . . . . 68
I. Definicja 68. — II. Cztery stadja w rozwoju nauki o funkcjach 69. — III. Nowy podział funkcyj 77.

A. Ustawodawstwo.

§ 23. Ustawa . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . 78
I. Definicja 78. — II. Pojęcie ustawy w Anglji i Francji 78. — III. Ustawa w znaczeniu formalnem i materjalnem 80. — IV. Ustawa w Polsce 82. — V. Powstawanie ustawy 84: 1. Ułożenie projektu 85 (rada prawnicza 86, komisja kodyfikacyjna 87). — 2. Obrady parlamentarne 89. — 3. Zatwierdzenie monarchy 94. — 4. Ogłoszenie 95 (Dziennik Ustaw 97). — VI. Vacatio legis 99. — VII. Wstęp ustawy 99. — VIII. Prostowanie błędów ustaw i rozporządzeń 100. — IX. Wygaśnięcie mocy ustawy 102. — X. Delegacja władzy ustawodawczej 103.

§ 24. Rozporządzenie . . . . . . . . . . . . . . . . . . . 106
I. Definicja 106. — II. Nazwa 107. — III. Podział 107. — IV. Rozporządzenia samodzielne 109. — V. Rozporządzenia nagłe 113. — VI. Rozporządzenia a zarządzenia 116. — VII. Powstawanie rozporządzeń 116. — VIII. Wygaśnięcie rozporządzenia 116.

§ 25. Budżet . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . 117
I. Pojęcie 117. — II. Ułożenie budżetu 120. — III. Uchwalenie budżetu 123. — IV. Art. 25 konstytucji a budżet 124. — V. Gospodarka bezbudżetowa 127. — VI. Kontrola państwowa 130. — VII. Kontrola długów 133.

§ 26. Umowy międzynarodowe . . . . . . . . . . . . . . . 135

§ 27. Badanie ważności ustaw i rozporządzeń . . . . . . . . 137